



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.10.2007  
KOM(2007) 601 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN  
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND  
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über eine neue Strategie der Gemeinschaft zur Verhinderung, Bekämpfung und  
Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über eine neue Strategie der Gemeinschaft zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei**

Die illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUU-Fischerei) stellt weltweit eine große Bedrohung für die nachhaltige Bewirtschaftung der Meeresressourcen dar.

Nach jüngsten Schätzungen beläuft sich der weltweite „Umsatz“ der IUU-Fischerei auf über 10 Mrd. EUR. Damit ist sie wertmäßig der weltweit zweitgrößte Fischproduzent nach China.

Die IUU-Fischerei ist ein weltweites Problem. Sie ist zudem ein Problem, bei dem die EU eine führende Rolle einnehmen muss. Die EU hat eine der größten Fangflotten und ist die drittgrößte Fischereimacht. Außerdem ist sie der weltweit größte Markt für und der größte Importeur von Fischereierzeugnissen. Die aus illegaler Fischerei stammenden Einfuhren in die EU belaufen sich vorsichtigen Schätzungen zufolge auf jährlich 1,1 Mrd. EUR.

Der Schaden ist bei weitem nicht nur wirtschaftlicher Art. In vielen Fällen verursacht die IUU-Fischerei auch erhebliche ökologische Kosten. Während 75% der weltweiten Fischbestände im Rahmen *legaler* Fischereien in vollem Umfang oder bereits im Raubbau genutzt werden, ist die IUU-Fischerei die verborgene Kraft, die eine ohnehin beunruhigende Situation weiter zu verschärfen droht. Diese Bedrohung betrifft auch die empfindlichen Meeresökosysteme, und dies zu einer Zeit, in der sich die internationale Gemeinschaft gerade um den Schutz dieser Ökosysteme vor zerstörerischen Fangpraktiken bemüht.

Auf internationaler Ebene besteht ein breiter Konsens (der insbesondere in der FAO, der UN-Vollversammlung und der OECD zum Ausdruck gekommen ist), dass entschieden gegen die IUU-Fischerei vorgegangen werden muss. Die EU ist seit langem intern wie auch international im Kampf gegen die IUU-Fischerei tätig. Dieses Engagement findet im Aktionsplan der EU von 2002 zur Unterbindung der IUU-Fischerei<sup>1</sup> seinen Niederschlag.

Nach Auffassung der Kommission ist es an der Zeit, den Kampf gegen die IUU-Fischerei auf eine neue Stufe zu heben. Diese lukrative Aktivität lässt sich am besten dadurch unterbinden, dass es äußerst schwierig, wenn nicht unmöglich gemacht wird, IUU-Erzeugnisse gewinnbringend zu vermarkten, und damit der Anreiz für diese verbrecherischen Praktiken beseitigt wird.

Das Europäische Parlament hat unlängst gefordert, den Kampf gegen die IUU-Fischerei auf EU-Ebene energischer voranzutreiben<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Mitteilung der Europäischen Kommission: Gemeinschaftlicher Aktionsplan zur Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei - KOM(2002) 180 vom 28.5.2002 - und Schlussfolgerungen des Rates vom 7.6.2002.

<sup>2</sup> Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Umsetzung des gemeinschaftlichen Aktionsplans zur Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei, verabschiedet am 15. Februar 2007 (2006/2225(INI)).

In der vorliegenden Mitteilung werden die wesentlichen Merkmale der IUU-Fischerei beschrieben und die Hauptelemente einer neuen Strategie dargestellt, mit der erreicht werden soll, dass sich verbrecherische Praktiken in der Fischerei künftig nicht mehr auszahlen.

Der integrierte Ansatz für die nachhaltige Nutzung der Ozeane, der einer solchen Initiative zugrunde liegt, steht im Einklang mit der Europäischen Meeresstrategie und ist zudem als Schritt hin zu einer integrierten Meerespolitik für die Europäische Union zu sehen, wie sie in der Mitteilung der Kommission vom 10. Oktober 2007 (KOM(2007) 575 – „Blaubuch“) umrissen ist.

## **1. MERKMALE UND UMFANG DER IUU-FISCHEREI**

### **1.1. Geltungsbereich**

Die einzige international festgelegte Definition von „IUU-Fischerei“ findet sich im IUU-Aktionsplan der FAO. Entsprechend dieser Definition und im Interesse der Klarheit ist die Kommission der Auffassung, dass die EU-Politik zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der IUU-Fischerei Folgendes abdecken sollte:

- Verstöße gegen die Vorschriften für die Bewirtschaftung und Erhaltung der Fischereiressourcen in nationalen und internationalen Gewässern;
- Fangtätigkeiten in Hochseegebieten im Regelungsbereich einer regionalen Fischereiorganisation (RFO), die von Schiffen ohne Staatszugehörigkeit oder von Schiffen, die in einem dieser RFO nicht angehörenden Staat registriert sind, in einer Weise betrieben werden, die gegen die Bestimmungen dieser Organisation verstößt;
- Fangtätigkeiten in nicht in den Regelungsbereich einer RFO fallenden Hochseegebieten, die in einer Weise betrieben werden, die nicht mit der staatlichen Verantwortung für die Erhaltung der Fischereiressourcen nach dem Völkerrecht vereinbar ist.

Die Politik der EU zur Bekämpfung der IUU-Fischerei betrifft somit Fangtätigkeiten sowohl in den EU-Gewässern als auch außerhalb davon. Diese Politik sollte darauf abzielen, die Verstöße, die die größten Schäden verursachen, durch Abschreckung zu verhindern bzw. zu ahnden.

### **1.2. Auswirkungen der IUU-Fischerei**

Die Notwendigkeit eines stärkeren Eingreifens der EU ergibt sich direkt aus den vielfachen negativen Auswirkungen, die mit der IUU-Fischerei verbunden sind.

#### *1.2.1. Umweltschäden*

Die offenkundigsten Auswirkungen der IUU-Fischerei sind die häufig verheerenden Folgen für die biologische Vielfalt in den Meeren.

- IUU-Fischerei kommt in allen Ozeanen vor, wo sie die **Nachhaltigkeit der Fischereien** stark beeinträchtigt. Dies ist der Fall, wenn die Fänge nicht oder nicht richtig gemeldet werden und somit zur Überfischung beitragen. Das Gleiche gilt, wenn entgegen den Vorschriften für Mindestgrößen Jungfische gefangen werden oder wenn die Fangtätigkeiten in Zeiträumen oder Gebieten erfolgen, die normalerweise für die Fischerei

geschlossen sind, wodurch die Erneuerung der betreffenden Bestände gefährdet wird. Alle diese Auswirkungen verschlimmern sich noch, wenn sich die Zielbestände bereits außerhalb sicherer biologischer Grenzen bewegen.

- Die Folgen der IUU-Fischerei für die Umwelt gehen über die direkten Schäden an den Fischbeständen weit hinaus. Diese Praktiken bilden auch eine ernste Bedrohung für die **Meereslebensräume**. Insbesondere kann der Fang mit verbotenen Methoden dazu führen, dass ein hoher Anteil von Nichtzielarten als Beifänge gefischt und anschließend ins Meer zurückgeworfen wird. Bei diesen Beifängen handelt es sich nicht nur um Fischarten, sondern auch um andere Tiere wie z. B. Seevögel und Schildkröten, die in den meisten Fällen nicht überleben. Das Fischen in Schutzgebieten kann zudem direkt irreversible Schäden an empfindlichen Meereslebensräumen (z. B. Korallenriffe) verursachen.

### 1.2.2. *Sozioökonomische Auswirkungen*

Die IUU-Fischerei fügt nicht nur der Meeresumwelt Schaden zu. Sie bedeutet auch einen Diebstahl gemeinsamer Fischereiresourcen und verursacht Fischern, die sich an die Rechtsvorschriften halten, erhebliche Verluste. Obwohl genaue Zahlen zum vollen Umfang einer illegalen Praktik selbstverständlich schwierig zu erhalten sind, wurde der Wert der aus IUU-Fischerei stammenden Erzeugnisse auf weltweit 10 Mrd. EUR geschätzt, während sich der Wert der Anlandungen durch die Fangflotte der EU im Jahr 2004 auf 6,8 Mrd. EUR belief.

- Die Fischwirtschaft der EU ist der starken Konkurrenz durch IUU-Akteure ausgesetzt, die sich über alle Verpflichtungen hinwegsetzen, die von legalen Marktteilnehmern, welche in denselben Fanggründen operieren oder auf dieselben Arten und Endmärkte (z. B. Kabeljau, Rotbarsch, Schwertfisch, Seehecht, Thunfisch) abzielen, befolgt werden. Legal operierende Fischer aus der EU sehen sich somit unfairen Praktiken von IUU-Akteuren ausgesetzt, was insbesondere den Verlust von Marktanteilen für die Fischwirtschaft der EU zur Folge hat. Dieses Problem hat sich in den letzten Jahren mit der Globalisierung des Fischereisektors noch verschärft, die zum verstärkten Handel mit Fischereierzeugnissen geführt hat, deren Legalität schwierig nachzuweisen ist.
- Die IUU-Fischerei hat auch dramatische Konsequenzen für die **Küstenbewohner in Entwicklungsländern**, für die die Fischereiresourcen im Hinblick auf Ernährungssicherheit und Armutsminderung unter Umständen von großer Bedeutung sind. Küstenentwicklungsländer verfügen häufig nicht über die Mittel und Kapazitäten, die für eine ordnungsgemäße Verwaltung und Kontrolle der ihrer Gerichtsbarkeit unterstehenden Meeressgewässer erforderlich sind. Skrupellose illegal operierende Marktteilnehmer nutzen diese Schwächen aus, um ohne Genehmigung der Küstenstaaten Fischfang zu betreiben und Ressourcen zu plündern, die für die dortigen Fischer lebenswichtig sind. Dies ist ein großes Problem in Afrika südlich der Sahara, wo die Verluste aufgrund von IUU-Fischerei auf jährlich bis zu 800 Mio. EUR beziffert wurden.
- Einige Unternehmen, die illegalen Fischfang betreiben (darunter auch Marktteilnehmer aus der EU), setzen zudem unternormige Schiffe unter der Flagge von Staaten ein, die keine oder sehr niedrige Sozialschutzstandards anwenden. Infolgedessen müssen die Besatzungen **inakzeptable Lebens- und Arbeitsbedingungen** hinnehmen, was wiederum die Bemühungen untergräbt, auf internationaler Ebene die Sozialstandards für Fischer zu verbessern, wie sie in der von der Internationalen Weltarbeitsorganisation (ILO) im Juni 2007 verabschiedeten konsolidierten Übereinkunft über die Arbeit im Fischereisektor zum Ausdruck kommen.

### *1.2.3. Die IUU-Fischerei untergräbt die Bemühungen um eine bessere Meerespolitik*

Das Fortbestehen illegaler Praktiken untergräbt in den Augen der Fischer in der EU die Legitimität der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP).

Die IUU-Fischerei ist somit eine starke Bedrohung nicht nur für die Zukunft der gemeinsamen Ressourcen in unseren Ozeanen, sondern auch für alle Bemühungen um ein verbessertes System für deren Bewirtschaftung. Auf diese Weise gefährdet sie das eigentliche Fundament der Gemeinschaftspolitik, die eine nachhaltige Bewirtschaftung dieser Ressourcen innerhalb und außerhalb der EU-Gewässer gewährleisten soll.

### **1.3. Faktoren, die der IUU-Fischerei Vorschub leisten**

Nachstehend werden die wichtigsten Faktoren beschrieben, die das Fortbestehen der IUU-Fischerei begünstigen.

#### *1.3.1. IUU-Fischerei ist nach wie vor ein einträgliches Geschäft*

Die IUU-Fischerei wird so lange interessant bleiben, wie sie für die betreffenden Marktteilnehmer eine einträgliche Tätigkeit darstellt.

- Marktteilnehmer, die IUU-Fischerei betreiben, können ihre **Betriebskosten niedrig** halten und **erhebliche Gewinne** erwirtschaften. Die Betriebskosten von Unternehmen, die sich an einer illegalen Fangtätigkeit beteiligen, sind generell niedriger als die Kosten eines durchschnittlichen legal operierenden Fischereiunternehmens. Die Kosten aufgrund von Sozial- und Steuerabgaben können für Flotten, die im Rahmen von Offshore-Gesellschaften oder unter Nicht-Konformitätsflaggen IUU-Fischerei betreiben, auf ein Minimum reduziert werden oder ganz wegfallen. Die Nichteinhaltung der Fischereivorschriften und die Vermarktung der Fänge außerhalb der offiziellen Kanäle ermöglichen ebenfalls eine Reduzierung der Kosten. Bei niedrigen Kosten können mit der IUU-Fischerei zugleich generell hohe Gewinne erzielt werden, insbesondere da illegal operierende Marktteilnehmer in der Regel auf wertvolle Arten aus sind, mit denen sich höhere Marktpreise erzielen lassen (z. B. Seehecht, Roter Thun oder Kabeljau).
- Bei einigen Fischereien sind illegale Fangtätigkeiten auch eine Folge der **Überkapazität der Flotten** im Vergleich zu den vorhandenen Fangmöglichkeiten, da manche Schiffe die für sie geltenden Obergrenzen überschreiten, um ihre Fänge auf einem Niveau zu halten, das die Rentabilität ihrer Tätigkeit weiter gewährleistet.

Angesichts des ständig steigenden Verbrauchs von Fischereierzeugnissen weltweit wird die Belieferung der Endmärkte mit aus illegaler Fangtätigkeit stammenden Erzeugnissen so lange interessant bleiben, wie die Marktteilnehmer mit solchen Tätigkeiten Gewinne erzielen können.

#### *1.3.2. IUU-Akteure können ihre Tätigkeiten ohne wesentliche Behinderungen ausüben*

Das Fortbestehen von IUU-Praktiken geht zum großen Teil darauf zurück, dass illegal operierende Marktteilnehmer ihre Tätigkeiten mühelos über die gesamte Lieferkette hinweg ohne jegliche Verpflichtungen und Zwänge ausüben können, die ihren Praktiken im Wege stehen könnten.

- **IUU-Akteure nutzen die Vorteile, die von bestimmten nationalen Systemen der Flaggenregistrierung geboten werden.**

Zahlreiche Fischereifahrzeuge, insbesondere solche, die außerhalb der EU-Gewässer operieren, sind in Staaten mit offenen Registern oder in Staaten registriert, die nicht willens oder in der Lage sind, ihre Fangflotte ordnungsgemäß zu kontrollieren, um die Einhaltung der Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen sicherzustellen. Die Registrierung in solchen Ländern ist generell sehr einfach und wenig kostspielig. Die Folge ist, dass Schiffe regelmäßig umgeflaggt werden, um von den laxesten Regelungen profitieren zu können („Flag hopping“), was es den Inspektions- und Kontrolldiensten erschwert, solchen Schiffen auf der Spur zu bleiben. Nach dem Seerecht obliegt die Kontrolle über ein Schiff in erster Linie dem Flaggenstaat. Illegal operierende Marktteilnehmer verwenden bewusst Flaggen von Staaten, die nicht in der Lage oder nicht willens sind, eine solche Kontrolle auszuüben. Sowohl Hafens- als auch Marktstaaten verfügen über Instrumente, mit denen sich die von solchen „Nicht-Konformitätsflaggen“ gebotenen Anreize erheblich vermindern lassen, doch wurde von diesen Instrumenten bislang viel zu wenig Gebrauch gemacht. Infolgedessen sind immer noch die meisten Fischereifahrzeuge, denen die Beteiligung an IUU-Machenschaften in verschiedenen Teilen der Welt nachgewiesen wurde, in Staaten registriert, die ihre Fangflotte bekanntermaßen nicht angemessen kontrollieren.

- **Diese Probleme werden dadurch verschärft, dass die Staaten und internationalen Einrichtungen, die für die Überwachung und Kontrolle der Fischerei und der damit verbundenen Tätigkeiten zuständig sind, international und auf EU-Ebene zu wenig zusammenarbeiten.**

- IUU-Akteure tätigen ihre Fänge gerne in Fanggründen, in denen Kontrollmaßnahmen schwierig durchzuführen sind (z. B. in abgelegenen Hochseegebieten) oder in denen die Kontrollkapazitäten der zuständigen öffentlichen Behörden nicht ausreichen, um diese Akteure abzuschrecken (vor allem in den Meeresgewässern von Entwicklungsländern).
- IUU-Fischerei ist *per se* eine internationale Tätigkeit. Der internationale Handel mit Fischereierzeugnissen hat im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung stark zugenommen, was illegal operierenden Marktteilnehmern zahlreiche neue lukrative Möglichkeiten eröffnet hat. Zur Verschleierung des illegalen Ursprungs werden die Fänge häufig über komplizierte Umwege befördert, bis sie die Endmärkte erreichen (z. B. Umladung auf See, Anlandung in „Billighäfen“ und Verarbeitung in einem anderen Land als dem Flaggen- und dem Marktstaat). In manchen Fällen können diese Aktivitäten angesichts ihrer Komplexität, ihres Umfangs und der Arbeitsmethode durchaus als eine Form von grenzüberschreitender organisierter Kriminalität angesehen werden.
- Darüber hinaus sind die Wahrscheinlichkeit, dass illegale Marktteilnehmer bestraft werden, und die wirtschaftliche Bedeutung der Sanktionen, die gegenwärtig angewendet werden können, zu gering, um IUU-Akteure wirksam abzuschrecken. Solche Sanktionen werden als zu vernachlässigende Betriebskosten angesehen.
- Die Zusammenarbeit auf allen Ebenen (international, regional, EU-weit und national) ist für die korrekte Ermittlung und Untersuchung von IUU-Tätigkeiten von überragender Bedeutung. Trotz einiger Fortschritte sind die Dienste, die für die verschiedenen Aspekte der Überwachung auf See und für die Grenzkontrollen zuständig sind, weiter zu wenig vernetzt und verfügen über keine ausreichenden Mittel für das Sammeln von Beweisen und den gegenseitigen Informationsaustausch, was die Schaffung von wirksamen Mechanis-

men verhindert hat, mit denen IUU-Akteure von der Fortsetzung ihrer Aktivitäten abgeschreckt würden.

- **Illegale Marktteilnehmer in den EU-Gewässern machen sich zudem die Schwächen der Kontroll-, Inspektions- und Durchsetzungssysteme der Mitgliedstaaten zunutze, um ihre Tätigkeiten auszubauen.**

Das Volumen von Fischereierzeugnissen, die unter Umgehung der Gemeinschaftsvorschriften gefangen und anschließend außerhalb der offiziellen Kanäle auf dem EU-Markt verkauft werden („schwarzer Fisch“), kann in einigen Fischereien einen sehr hohen Anteil ausmachen (z. B. werden schätzungsweise 35-45 % des in der Ostsee gefangenen Dorsch ohne Meldung angelandet).

## **2. VORSCHLAG FÜR EINE NEUE STRATEGIE DER EU ZUR VERHINDERUNG, BEKÄMPFUNG UND UNTERBINDUNG DER IUU-FISCHEREI**

Entsprechend ihren internationalen Verpflichtungen und ihrem allgemeinen Ziel, die natürlichen Ressourcen besser zu bewirtschaften und Raubbau zu vermeiden (wie in der vom Europäischen Rat im Juni 2006 vereinbarten EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung festgelegt), hat die Gemeinschaft eine besondere Verantwortung und sollte bei den internationalen Anstrengungen zur Bekämpfung der IUU-Fischerei in vorderster Reihe stehen.

Die EU war über die letzten Jahre sehr aktiv und hat auf gemeinschaftlicher, regionaler und internationaler Ebene die Durchführung einer ehrgeizigen Politik zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der IUU-Fischerei gefördert.

Trotz erheblicher Fortschritte (besonders im Rahmen von RFO) besteht aber kein Zweifel, dass die IUU-Fischerei noch lange nicht aus der Welt geschafft ist. Nach Auffassung der Kommission erfordern diese trotz gemeinschaftlicher und internationaler Maßnahmen fortbestehenden Praktiken und ihre dramatischen ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen eine umgehende und entschlossene Antwort der EU.

Die Politik der EU gegen die IUU-Fischerei wurde in der Vergangenheit von der dringenden Notwendigkeit geleitet, internationale Vorschriften festzulegen und regionale Einrichtungen zu schaffen und zu festigen, die für die Anwendung dieser Vorschriften zuständig sind. Dabei lag das Hauptaugenmerk auf der Überwachung und Kontrolle der Tätigkeiten auf See sowie auf der Identifizierung von IUU-Akteuren. Nach Auffassung der Kommission ist es nun an der Zeit, diesen Rahmen auf die restliche Lieferkette auszudehnen und ihn effizienter zu gestalten, indem der Schwerpunkt auf eine bessere Durchsetzung und wirklich abschreckend wirkende Sanktionen gelegt wird.

Die wichtigsten Fragen, auf die die EU im Rahmen ihrer Politik gegen IUU-Fischerei eine Antwort finden muss, lauten:

- Wie können Einfuhren von IUU-Erzeugnissen aus Drittländern auf den EU-Markt identifiziert, verhindert und mit Sanktionen belegt werden?
- Wie können wirksamere Maßnahmen erlassen werden, um Schiffe und Staaten, die sich auf Hoher See oder in den Gewässern von Entwicklungsländern an IUU-Tätigkeiten beteiligen oder diese unterstützen, zu identifizieren und mit Sanktionen zu belegen?

- Wie kann die Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik in den Gemeinschaftsgewässern und/oder durch Marktteilnehmer aus der Gemeinschaft verbessert werden?

Diese drei Fragen können als die Hauptprobleme betrachtet werden, die sich der EU durch die IUU-Fischerei stellen, und zu ihrer Lösung ist eine geeignete Strategie erforderlich.

Der von der Kommission vorgeschlagene Ansatz soll alle Fischereitätigkeiten und damit verbundenen Tätigkeiten im Zusammenhang mit IUU-Praktiken (Fang, Umladung, Verarbeitung, Anlandung, Vermarktung usw.) abdecken und die von diesen Tätigkeiten verursachten Probleme auf gemeinschaftlicher, regionaler und internationaler Ebene angehen. Dieser Ansatz wird an die am weitesten reichenden Maßnahmen, die auf internationaler und regionaler Ebene erlassen wurden, anknüpfen und sie weiterentwickeln. Zugleich soll die EU auch einseitig vorgehen können, wenn sich über multilaterale Initiativen noch keine zufriedenstellenden Resultate erzielen lassen.

Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente der von der Kommission befürworteten Strategie zur Bekämpfung der IUU-Fischerei dargestellt<sup>3</sup>. Einige der von der Kommission unterstützten Maßnahmen benötigen ein Regulierungsinstrument als Grundlage und sind daher im Vorschlag für eine Verordnung des Rates<sup>4</sup> enthalten, der von der Kommission zusammen mit dieser Mitteilung angenommen wurde. Andere Maßnahmen sind als Orientierung für die künftige Politik der EU in der internationalen Arena oder bei der Zusammenarbeit mit ihren Partnern gedacht und stellen somit keine Regulierungsmaßnahmen dar.

## **2.1. Ergänzung des EU-Systems zur Bekämpfung der IUU-Fischerei durch Einbeziehung der Handelsdimension**

Der transnationale Charakter und die Komplexität der IUU-Fischerei machen einen integrierten Ansatz erforderlich, mit dem über die gesamte Lieferkette (vom Netz bis auf den Teller) gegen diese Tätigkeiten vorgegangen wird. Der größte Schwachpunkt des derzeitigen EU-Systems besteht genau darin, dass es nicht umfassend genug ist. Die Marktdimension des IUU-Problems bleibt weitgehend unberücksichtigt, obwohl die EU der größte Markt für und der führende Importeur von Fischereierzeugnissen ist, wobei sich der Wert der in die EU eingeführten Fischereierzeugnisse 2005 auf knapp 14 Mrd. EUR belief. Die EU-Rahmenregelung ist besonders unzulänglich, wenn es darum geht sicherzustellen, dass in die EU eingeführte Fischereierzeugnisse aus Drittländern unter Einhaltung der einschlägigen Bewirtschaftungs- und Erhaltungsvorschriften gefangen wurden. Die Folge davon ist, dass in die EU jährlich schätzungsweise rund 500 000 t an illegalen Fischereierzeugnissen im Wert von 1,1 Mrd. EUR eingeführt werden, wobei noch höhere Zahlen nicht auszuschließen sind.

Die Europäische Union muss diese Schwachpunkte dringend beheben. Zu diesem Zweck muss die derzeitige Regelung überarbeitet werden, indem die Art und Weise, wie die EU die

---

<sup>3</sup> Eine ausführlichere Darstellung der dieser Strategie zugrunde liegenden Vorschläge sowie eine Übersicht über den gemeinschaftlichen Aktionsplan von 2002 finden sich im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen, das zusammen mit dieser Mitteilung angenommen wurde.

<sup>4</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates über eine Gemeinschaftsregelung zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei - KOM(2007) 602 vom 17.10.2007.



Legalität von Fischereierzeugnissen, die in ihr Gebiet eingeführt werden sollen, überwacht und den Zugang von Drittlandsschiffen zu ihren Fischereihäfen regelt, in wichtigen Punkten geändert wird. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen illegalen Fischereierzeugnissen und Schiffen den Zugang zum Gebiet der Europäischen Union effektiv verwehren und den IUU-Akteuren somit den wirtschaftlichen Anreiz nehmen, illegale Fischereierzeugnisse zu fangen und zu vermarkten.

Vorschlag der Kommission:

- Einführung einer neuen Regelung für den Zugang von Fischereifahrzeugen aus Drittländern und eingeführten Fischereierzeugnissen zum Gebiet der Gemeinschaft. Diese Regelung sollte auf dem Grundsatz basieren, dass nur Fischereierzeugnisse, deren Legalität vom betreffenden Flaggenstaat bescheinigt wurde, in die Gemeinschaft verbracht werden dürfen.

## **2.2. Wirksamere Überzeugungsarbeit gegenüber Flaggenstaaten, die nicht willens oder nicht in der Lage sind, ihre Fischereifahrzeuge angemessen zu kontrollieren, um die Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten**

Die EU hat eine Reihe von Initiativen auf multilateraler Ebene eingeleitet bzw. unterstützt, um dem Problem der „Nicht-Konformitätsflaggen“ im Fischereisektor zu begegnen. Die Kommission erkennt die Bedeutung dieser Initiativen an, hält sie aber für nicht ausreichend, um diesem Problem wirksam entgegenzutreten.

Die Kommission hält den gegenwärtigen Zustand für untragbar, dass die regionalen und internationalen Einrichtungen außerstande sind, gegen Staaten, die ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen, angemessen gegen IUU-Fischerei vorzugehen, nicht nachkommen, und insbesondere gegen Staaten, die Nicht-Konformitätsflaggen vergeben, wirksame Maßnahmen zu erlassen. Das Ausbleiben eines multilateralen Vorgehens darf die EU nicht davon abhalten, ihren eigenen Verpflichtungen zum Kampf gegen die IUU-Fischerei nachzukommen und die von ihr als notwendig erachteten Initiativen zu ergreifen. Die EU sollte für sich einen transparenten, fairen Mechanismus schaffen, um Staaten zu identifizieren, die sich über die internationale Rechtsordnung hinwegsetzen und damit IUU-Praktiken erleichtern, und sie sollte geeignete Maßnahmen treffen, um diese Staaten dazu zu bringen, die Einhaltung der Bewirtschaftungs- und Erhaltungsvorschriften durch ihre Schiffe zu gewährleisten.

Vorschlag der Kommission:

- Ermächtigung der Gemeinschaft zu einseitigem Vorgehen, um Staaten, die Nicht-Konformitätsflaggen vergeben, und Schiffe, die IUU-Fischerei betreiben, zu identifizieren und auf eine schwarze Liste zu setzen und Handelsmaßnahmen gegen sie zu erlassen.

## **2.3. Die Einhaltung von internationalen und EU-Standards durch Schiffe und Marktteilnehmer aus der EU und – allgemeiner – in den Gewässern der Gemeinschaft verbessern**

Die Gemeinschaft wird in der internationalen Arena nur dann als glaubwürdiger Akteur im Kampf gegen die IUU-Fischerei erscheinen, wenn sie zeigen kann, dass angemessen gegen illegale Fischerei in Gemeinschaftsgewässern und – allgemeiner - durch Fischereifahrzeuge und Marktteilnehmer aus der Gemeinschaft vorgegangen wird. Zahlreiche Untersuchungen

haben jedoch gezeigt, dass der Stand der Durchsetzung der im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik derzeit geltenden Vorschriften noch sehr zu wünschen übrig lässt. Außerdem wird davon ausgegangen, dass es sich bei den Akteuren, die ihre Fischereifahrzeuge in Staaten registrieren lassen, die Nicht-Konformitätsflaggen vergeben, zu einem guten Teil um Marktbeteiligte aus der EU handelt. Diese Schwachstelle muss dringend behoben werden.

Der derzeitige Gemeinschaftsrahmen sieht bereits ein umfassendes System für Kontrollen, Inspektionen und die Durchsetzung der Fischereivorschriften vor. Für die Umsetzung dieser Bestimmungen sind die Mitgliedstaaten zuständig. In dieser Beziehung ist ein verstärktes Vorgehen der Mitgliedstaaten gegen illegale Fischerei, die in ihren Gewässern erfolgt oder von ihren Schiffen oder Staatsangehörigen außerhalb der Gemeinschaftsgewässer betrieben wird, ein erster Schritt hin zu einer besseren Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.

Zugleich muss der derzeitige Rechtsrahmen ausgebaut werden, um verbleibende Lücken, die sich illegal operierende Marktteilnehmer zunutze machen können, zu schließen. Zu diesem Zweck will die Kommission 2008 einen Vorschlag zur Vereinfachung und Aktualisierung des Kontroll-, Inspektions- und Durchsetzungsrahmens der EU vorlegen.

Nach Auffassung der Kommission sind aber auch das unzureichende Strafmaß, das bei schweren Verstößen gegen das Fischereirecht verhängt wird, und die Tatsache, dass Bürger eines EU-Mitgliedstaats, die an illegaler Fischerei außerhalb der EU beteiligt sind oder diese unterstützen, weitgehend unbehelligt bleiben, gravierende Mängel, die dem Fortbestehen der IUU-Fischerei Vorschub leisten. Die EU muss hier umgehend tätig werden.

Vorschlag der Kommission:

- Einsatz aller verfügbaren Mittel, um Mitgliedstaaten und EU-Staatsbürger zu einer korrekten Anwendung des derzeitigen GFP-Rahmens zu veranlassen;
- EU-weite Angleichung der Höchststrafen bei schweren Verstößen gegen die Vorschriften der GFP;
- strengere Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen gegenüber EU-Staatsbürgern, die für IUU-Fischerei außerhalb der Gemeinschaftsgewässer verantwortlich sind.

#### **2.4. Bessere Zusammenarbeit bei der Untersuchung von IUU-Tätigkeiten**

Wie in Abschnitt 1.3 bereits erwähnt, sind für eine effiziente Untersuchung von IUU-Tätigkeiten ein hohes Maß an Koordinierung und ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen den verschiedenen für die Überwachung auf See und die Grenzkontrollen zuständigen Diensten sowie die Schaffung neuer Instrumente zur Abschreckung vor solchen Tätigkeiten erforderlich. Die Kommission will die Politik und die Vorgehensweise der EU diesbezüglich verbessern.

Der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (CFCA)<sup>5</sup> wird in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle zufallen:

- in der EU: Sammlung und Verbreitung von Informationen sowie Koordinierung der Tätigkeiten der nationalen Kontrollbehörden, der Kommission und anderer Einrichtungen;
- zwischen der EU und Drittländern: Förderung einer besseren Zusammenarbeit auf internationaler Ebene, um die operativen Monitoring-, Kontroll- und Überwachungskapazitäten der Kontrollbehörden beim Aufspüren von grenzüberschreitenden IUU-Tätigkeiten zu verbessern.

Vorschlag der Kommission:

- Auf internationaler Ebene soll sich die EU intensiv an den – insbesondere im Rahmen der FAO – laufenden Bemühungen beteiligen, ein weltweites Register von Fischereifahrzeugen sowie ein internationales Netzwerk für Monitoring-, Kontroll- und Überwachungstätigkeiten zu schaffen und die Amtshilfe mit Drittländern bei der Bekämpfung der IUU-Fischerei verstärken;
- auf Gemeinschaftsebene sollte die Koordinierung zwischen den Kontrollbehörden der Mitgliedstaaten sowie die Koordinierung innerhalb dieser Behörden mithilfe der CFCA verbessert werden.

## **2.5. Verstärkung der EU-Politik zur Bekämpfung der IUU-Fischerei auf Hoher See sowie im Rahmen der Beziehungen zu den Entwicklungsländern**

Nach Auffassung der Kommission wird das Problem der IUU-Fischerei auf Hoher See in operativer Hinsicht am besten auf regionaler Ebene angegangen. Die Kommission will daher vorschlagen, dass die EU ihre Politik zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der IUU-Fischerei im Rahmen der RFO intensiviert.

Die Küstenentwicklungsländer sind die größten Leidtragenden der IUU-Fischerei. Die Politik der EU macht den Kampf gegen die IUU-Fischerei zum Herzstück ihrer Beziehungen zu diesen Ländern. Insbesondere hilft ihnen die EU dabei, ihre Kapazitäten für eine bessere Verwaltung und Überwachung der Fangtätigkeiten zu verbessern. Diese Politik muss über die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und diesen Ländern im Rahmen der partnerschaftlichen Fischereiabkommen wie auch des entwicklungspolitischen Dialogs bekräftigt und verstärkt werden. Die Anwendung des Gemeinschaftssystems zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei muss mit Maßnahmen und Initiativen einhergehen, mit denen die Kapazitäten und die Mittel von Entwicklungsländern für die Einrichtung des vorgeschlagenen Bescheinigungssystems sowie für eine bessere Verwaltung und Überwachung der Fangtätigkeiten verbessert werden sollen. Dasselbe Ziel sollte auch auf regionaler Ebene über Ad-hoc-Regelungen mit Küstenländern und regionalen Organisationen nach dem Vorbild des im Januar 2007 vereinbarten regionalen Plans für die Fischereiüberwachung im Südwesten des Indischen Ozeans verfolgt werden. Mit Hilfe einer finanziellen Unterstützung sollen die Küstenentwicklungsländer in die Lage

---

<sup>5</sup> Siehe Verordnung (EG) Nr. 768/2005 des Rates vom 26. April 2005 zur Errichtung einer Europäischen Fischereiaufsichtsagentur und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 zur Einführung einer Kontrollregelung für die gemeinsame Fischereipolitik.

versetzt werden, die Anforderungen des gemeinschaftlichen Bescheinigungssystems für Einführen von Fischereierzeugnissen in die EU, das die Kommission vorschlagen will, zu erfüllen. Die Kommission wird die Auswirkungen der IUU-Verordnung auf die Entwicklungsländer und die Notwendigkeit von flankierenden Maßnahmen eingehender untersuchen. Die EU wird insbesondere auch Schulungsprogramme in Entwicklungsländern durchführen, um die reibungslose Anwendung dieses Systems sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass es den Handel mit legal gefangenen Fischereierzeugnissen nicht behindert.

Vorschlag der Kommission:

- Konsolidierung, praxisnähere Ausgestaltung und Ausweitung der Maßnahmen gegen die IUU-Fischerei in den 13 RFO, in denen die Gemeinschaft Mitglied ist, sowie Förderung der Koordinierung zwischen diesen Organisationen;
- Bestätigung und Aufstockung der finanziellen Unterstützung der Gemeinschaft für die Küstenentwicklungsländer, damit diese die in ihren Gewässern und von ihren Schiffen durchgeführten Fangtätigkeiten besser verwalten und überwachen können; eingehendere Untersuchung der Auswirkungen der IUU-Verordnung auf die Entwicklungsländer sowie der Notwendigkeit und der Kosten von flankierenden Maßnahmen;
- Förderung einer zügigen und umfassenden Ratifizierung der konsolidierten ILO-Übereinkunft über die Arbeit im Fischereisektor sowie von internationalen Übereinkommen über die Sicherheit von Fischereifahrzeugen; Prüfung der Möglichkeit, diese Übereinkommen in das Gemeinschaftsrecht einzubeziehen.

Die Kommission will die in dieser Mitteilung befürwortete neue EU-Strategie zur Bekämpfung der IUU-Fischerei dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten vorlegen und sie bitten, sie zu unterstützen.