



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 13.7.2011
KOM(2011) 418 endgültig

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

**über die Berichterstattungspflichten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des
Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der
Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik**

1. EINLEITUNG

Nach der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ist die Kommission verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat vor Ende 2012 über die Anwendung der Gemeinsamen Fischereipolitik in Bezug auf die Kapitel II (*Bestandserhaltung und Nachhaltigkeit*) und III (*Anpassung der Fangkapazitäten*) Bericht zu erstatten¹. Nach dieser Verordnung ist die Kommission des Weiteren verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2011 einen Bericht über die in Artikel 17 Absatz 2 enthaltenen Regelungen über Fangbeschränkungen in der 12-Seemeilen-Zone vorzulegen². Der vorliegende Bericht ergänzt die in dem Grünbuch über die Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik³ enthaltenen Informationen.

2. KAPITEL II UND III

2.1. Kapitel II – Bestandserhaltung und Nachhaltigkeit

Seit 2002 stehen mehrjährige Wiederauffüllungs- und Bewirtschaftungspläne mit klar festgelegten Zielen und Fangvorschriften im Mittelpunkt der Bestandserhaltungspolitik. Sie vereinen ökologische Erfordernisse (Zustand der Bestände und Befischung) und wirtschaftliche und soziale Überlegungen (Stabilität der Fänge). Sofern erforderlich, wurden spezifische Bestimmungen über die Aufwandssteuerung und konkrete Kontrollbestimmungen in diese Pläne aufgenommen. So wurden auf EU-Ebene Pläne für 17 Bestände in EU-Gewässern genehmigt. Außerdem gibt es einen Wiederauffüllungsplan für Europäischen Aal und befinden sich weitere Vorschläge derzeit in Ausarbeitung bzw. Beratung (vgl. Anhang I). Ende 2010 galten für rund 25 % der Bestände und 80 % der betreffenden Fänge (in Tonnen) mehrjährige Pläne und Fangvorschriften (in Form von Ratsverordnungen, Erklärungen der Kommission/des Rates, Kommissionsvorschlägen oder mit Dritten vereinbarten Plänen, beispielsweise mit regionalen Fischereiorganisationen und Norwegen).

Der Rat hat auch Verordnungen über Bestandserhaltungsmaßnahmen im Mittelmeer, über technische Maßnahmen für die Ostsee und spezifische Fischereiaufwandsbestimmungen für die westlichen Gewässer erlassen. Seit 2004 gilt für die Fangmöglichkeiten für Tiefseefischereien eine halbjährliche Bestandsbewirtschaftung. Ein Verbot der Fangaufwertungspraxis (Highgrading) wurde 2009/10 schrittweise für den Atlantik, die Nordsee und die Ostsee eingeführt. Im Rat konnte keine Einigung über einen Vorschlag für technische Maßnahmen für Gebiete im Atlantik und in der Nordsee erzielt werden, der eine Vereinfachung und Anpassung an regionale Besonderheiten ermöglicht hätte.

¹ Vgl. Artikel 35 der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002 über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Fischereiressourcen im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik.

² Vgl. Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vom 20. Dezember 2002.

³ Mitteilung der Kommission zur Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik - KOM(2009) 163 vom 22.4.2009.

Die Kommission legte Mitteilungen über die Verbesserung der wissenschaftlichen und technischen Gutachten, über einen ökosystemorientierten Ansatz zur Bewirtschaftung der Meeresgebiete, über die Erzielung höchstmöglicher Dauererträge sowie über Rückwürfe vor. Konkrete Fortschritte wurden bei der Einbeziehung ökologischer Erwägungen in die Fischereipolitik mit dem Erlass einschlägiger Rechtsakte erzielt. Eine Übersicht über diese Initiativen findet sich in der Mitteilung über einen ökosystemorientierten Ansatz zur Bewirtschaftung der Meeresgebiete⁴. Hierzu gehören eine Reihe von Natura-2000-Gebieten, für die die GFP die erforderlichen Fischereivorschriften vorgeben sollte. Eine begrenzte Anzahl von Maßnahmen wurden im Rahmen der Artikel 7, 8 und 9 von Kapitel II ergriffen.

Seit 2006 erläutert die Kommission alljährlich auch ihre Arbeitsmethoden, die sie bei den Vorschlägen für die Beschlüsse über die jährlichen Fangmöglichkeiten anwendet. Dies gewährleistet Transparenz bei der Festsetzung der Fangmöglichkeiten. Aus der Mitteilung von 2010 geht hervor, dass sich die Situation seit 2003 verbessert hat: Die Zahl der Bestände außerhalb biologisch sicherer Grenzen sowie der Bestände, für die seit 2003 eine Schließung der Fischerei empfohlen wird, ist zurückgegangen. Allerdings werden noch immer 60 % der Bestände, für die zuverlässige Daten vorliegen, über den höchstmöglichen Dauerertrag hinaus gefischt. Was die Divergenz zwischen den vom Rat beschlossenen zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) und den nachhaltigen Fangmengen anbelangt, waren Fortschritte zu verzeichnen: Im Durchschnitt lag der Rat um 45 % über den Empfehlungen, mit Spitzen von 59 % im Jahr 2005 und 51 % im Jahr 2008, aber dieser Unterschied ist in den letzten beiden Jahren deutlich zurückgegangen, und die Abweichung in dem Beschluss für 2011 betrug nur noch 23 %. Die Zahl der Bestände, für die keine wissenschaftlichen Gutachten vorliegen, hat zugenommen (s. auch Anhang II)⁵.

Hieraus lassen sich folgende Feststellungen ableiten:

- Mehrjahrespläne eignen sich besser für eine langfristige Bestandsbewirtschaftung als die jährlichen TAC-Beschlüsse, insbesondere seitdem sich der Rat an die in den Plänen vorgesehenen TAC-Regeln hält.
- Allerdings konnte die Überfischung durch den mit der GFP-Reform von 2002 geschaffenen Rahmen nicht genügend eingedämmt werden, so dass die EU-Fischereien weiterhin mit einem Rückgang der Fänge in EU-Gewässern konfrontiert sind.
- Der beträchtliche Unterschied zwischen den im Rat vereinbarten TAC und nachhaltigen Fangmengen bestätigt auch, dass kurzfristige Aspekte gegenüber einer langfristigen Nachhaltigkeit überwiegen. Dadurch sind die Bestände weiterhin zusätzlichen Gefahren ausgesetzt, wenngleich dieser Unterschied unlängst verringert werden konnte, was ein wichtiger Schritt in die gute Richtung ist.

⁴ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Die Rolle der GFP bei der Umsetzung eines ökosystemorientierten Ansatzes zur Bewirtschaftung der Meeresgebiete - KOM(2008) 187 vom 11.4.2008.

⁵ Mitteilung der Kommission – Konsultation zu den Fangmöglichkeiten 2011 - KOM(2010) 241 vom 17.5.2010 und interne Zahlen der Kommission für 2011.

- Die Wissensbasis, die für tragfähige politische Entscheidungen von entscheidender Bedeutung ist, steht unter ständigem Druck, was Fortschritte hinsichtlich der Anzahl der Bestände, für die wissenschaftliche Gutachten erteilt werden, erschwert.
- Die neue GFP muss geeignete Instrumente bieten, um den Ökosystemansatz bei Bestandserhaltung und Nachhaltigkeit uneingeschränkt zu verfolgen.

2.2. Kapitel III – Anpassung der Fangkapazität

Die Zuständigkeit für die Anpassung der Flottengröße wurde 2002 den Mitgliedstaaten übertragen. Seither gibt es keine Vorgaben mehr für einen obligatorischen Abbau der Fangkapazität, wohl aber weiterhin allgemeine Grenzen für die Fangkapazitäten für die Mitgliedstaaten, und diese werden auch eingehalten. Allerdings besteht immer noch ein beträchtlicher Kapazitätsüberhang, was ein ernstes Problem bleibt. Die Übertragung des Flottenmanagements auf die Mitgliedstaaten hat keinen ausreichenden Flottenkapazitätsabbau ermöglicht, auch wenn sich die Nominalkapazität innerhalb der für die Mitgliedstaaten festgesetzten Obergrenzen bewegt. Die Anpassung kommt trotz des schlechten Zustands der Bestände in der EU relativ langsam voran. Die Kapazitätsverringerung wird nominal berechnet und ist hinter der technologischen Entwicklungsrate der Flotte zurückgeblieben. In Ermangelung zuverlässiger Messdaten konnte nicht geprüft werden, ob tatsächlich Fortschritte erzielt wurden. Kurzum, die Maßnahmen zur Anpassung der Flottengröße haben keine zufriedenstellenden Ergebnisse geliefert.

Die Maßnahmen zur Steuerung der Flottenkapazität beruhen auf zwei Säulen: Eine Säule ist die Zugangs-/Abgangsregelung, die besagt, dass Neuzugänge an Kapazitäten durch eine Stilllegung entsprechender Kapazitäten (Tonnage oder Maschinenleistung) ausgeglichen werden. Die zweite Säule ist das Verbot der Ersetzung von Kapazitäten, deren Abbau mit öffentlichen Mittel gefördert wird. Diese Bestimmungen wurden in Form von Durchführungsvorschriften ausgearbeitet, welche die beiden Säulen kombinieren (wobei die Tonnage aus Sicherheitsgründen erhöht werden darf) und auf deren Grundlage Obergrenzen für die Flottenkapazität für jeden einzelnen Mitgliedstaat berechnet wurden. Zusätzliche Bestimmungen gewährleisten den Übergang von der bisherigen zur neuen Regelung. Diese Entwicklung ist positiv, weil sie eine Verschärfung des Problems verhindert.

Alle Mitgliedstaaten haben sich an die Vorschriften über die Begrenzung der Fangkapazitäten gehalten. Obgleich einige Mitgliedstaaten bei Erlass der neuen Regeln zunächst Schwierigkeiten hatten, liegt die Kapazität der meisten Mitgliedstaaten heute unter der zulässigen Obergrenze. Die Marge beträgt in der Regel 10 % bei der Tonnage und 8 % bei der Maschinenleistung, was bedeutet, dass die Reduzierung der Flottengröße teilweise ohne öffentliche Zuschüsse realisiert wurde.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 639/2004 des Rates⁶ wurde für Flotten, die in Gebieten der Europäischen Union in äußerster Randlage registriert sind, eine

⁶

Verordnung (EG) Nr. 639/2004 des Rates vom 30. März 2004 zur Steuerung der Flottenkapazität der in Gebieten in äußerster Randlage registrierten Fangflotten.

Sonderbehandlung eingeführt. Nach dieser Verordnung sind die Flotten der betreffenden Gebiete von den allgemeinen Vorschriften über das Flottenmanagement ausgenommen und Kapazitätsbegrenzungen für die einzelnen Flottensegmente für die Azoren, Madeira, die französischen überseeischen Departements und die Kanarischen Inseln vorgesehen. Diese Regelung ist zufriedenstellend, wenngleich die Kapazitätsobergrenzen für bestimmte Segmente erhöht werden mussten.

Da sich die Mitgliedstaaten an die Vorschriften über die Steuerung der Fangkapazität gehalten haben, kam Artikel 16 über die Bedingungen für die Gewährung von EU-Mitteln für die Flotte nie zur Anwendung.

Die Referenzgrößen gemäß Artikel 12 begrenzen ebenfalls die Fangkapazität in Bezug auf Tonnage und Maschinenleistung. Sie gelten nicht für Mitgliedstaaten, die der EU nach 2003 beigetreten sind, und stellen keine zusätzliche Auflage zu den Kapazitätsobergrenzen dar, die sich aus der Zugangs-/Abgangsregelung ergeben. Das EU-Fischereiflottenregister hat sich als effizientes Instrument für die Überprüfung der Einhaltung der Vorschriften über die Steuerung der Fangkapazität erwiesen.

Die Mitgliedstaaten sind – und dies ist ein wichtiger Bestandteil der diesbezüglichen Politik – verpflichtet, einen Bericht über die Flottenkapazität vorzulegen. Die Ergebnisse stellen nicht zufrieden. Die Mitgliedstaaten haben der Kommission alljährlich Bericht erstattet und ihr die für ihren Jahresbericht über den Zustand der Fischereiflotte erforderlichen Informationen geliefert. Wenngleich erwartet werden durfte, dass die Berichte als größtes Problem die Überkapazität nennen würden, sind die Angaben nicht eindeutig. Die Berichterstattungspflicht hat sich als wenig geeignet erwiesen, die überschüssigen Fangkapazitäten je Segment oder Fischerei präzise zu beurteilen.

Daher können in Bezug auf die Effizienz der Bestimmungen über die Steuerung der Fangkapazität folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Wenngleich die Bestimmungen über die Steuerung der Fangkapazität auf EU-Ebene eingehalten werden, gibt es noch immer deutliche Anzeichen - z.B. die bei einigen Beständen festgestellte übermäßige fischereiliche Sterblichkeit, die geringe Rentabilität und die geringe Kapazitätsauslastung - dafür, dass die EU-Flotte einen Kapazitätsüberhang aufweist.
- Während die Tonnage ein zuverlässiger Indikator für die Fangkapazität ist, hat die Kommission ernsthafte Zweifel bezüglich der gemeldeten Maschinenleistung von Fischereifahrzeugen, da die Daten darauf hindeuten, dass die mitgeteilten Zahlen nicht der Realität entsprechen, so dass es extrem schwierig ist, die Flottenkapazität präzise anzugeben.
- Diese Politik ist insofern statisch, als sie sich darauf beschränkt, eine Obergrenze festzulegen, und keine konkreten Ziele für den Kapazitätsabbau setzt. Die Tatsache, dass die Grenzwerte der nominalen Kapazität im Rahmen dieser Obergrenzen eingehalten werden, bedeutet nicht, dass das Problem des Kapazitätsüberhangs gelöst ist. Das System erlaubt nicht, den technischen Fortschritten Rechnung zu tragen. Aufgrund des technischen Fortschritts aber führt eine statische Obergrenze für die Kapazität zu einem Kapazitätsüberhang.

- Wegen der Komplexität der Berechnung des Kapazitätsüberhangs war es sehr schwierig, klare Ziele für die Flottengröße festzulegen und das Gleichgewicht zwischen Fangkapazitäten und Fangmöglichkeiten zu überwachen. Damit die Flottengröße unter Berücksichtigung der Fangmöglichkeiten angemessen festgelegt werden kann, müssen andere als biologische und wirtschaftliche Faktoren berücksichtigt werden.

3. ARTIKEL 17 ABSATZ 2 – FANGBESCHRÄNKUNGEN IN DER 12-SEEMEILEN-ZONE

Die Genehmigung für die spezifischen Fangbeschränkungen gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates läuft am 31. Dezember 2012 aus, und die Kommission ist verpflichtet, dem Europäischen Parlament und dem Rat über die in diesem Absatz genannten Vereinbarungen Bericht zu erstatten.

Mit der Einführung (vor Inkrafttreten der GFP) spezifischer Regelungen in den Gewässern bis zu 12 Seemeilen gemäß Artikel 17 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates wurden folgende Ziele verfolgt:

- Erhaltung der Fischereiressourcen, weil in diesem Gebiet nur handwerkliche Küstenfischereiflotten zugelassen sind. Diese Flotten üben in der Regel einen geringeren fischereilichen Druck in diesen Gebieten aus, zu denen die empfindlichsten EU-Gewässer sowie Laichgebiete gehören, und
- Erhaltung der traditionellen Tätigkeiten der Küstenfischerei, wodurch die soziale und wirtschaftliche Infrastruktur dieser Gebiete gewahrt bleibt.

Diese spezifischen Beschränkungen wurden 1983 in die GFP übernommen und bei jeder Reform verlängert.

Seit 2002 wurde die EU zweimal erweitert. Die Beitrittsakte von 2004 (10 Mitgliedstaaten) und 2007 (zwei Mitgliedstaaten) erwähnen nicht speziell die 12-Seemeilen-Regelung, und es wurde keine Änderung von Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates vorgeschlagen oder genehmigt.

Die Kommissionsdienststellen führten in den von dieser Regelung betroffenen Mitgliedstaaten eine Umfrage durch. Abgesehen von den in Anhang I genannten Regelungen meldeten acht Mitgliedstaaten Vereinbarungen im Rahmen der nachbarschaftlichen Beziehungen außerhalb von Anhang I, die in den meisten Fällen auf Gegenseitigkeit beruhen, wobei dies keine rechtliche Voraussetzung ist. Eine Aufnahme dieser oder anderer Vereinbarungen in Anhang I der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002 des Rates wurde nicht beantragt (Dänemark und Deutschland haben 2008 eine Berichtigung beantragt). Die meisten neuen Mitgliedstaaten wie auch Griechenland haben keine gegenseitigen Zugangsvereinbarungen. Diese Länder beschränken die Fangtätigkeiten in der 12-Seemeilen-Zone auf die eigene Fangflotte und üben keine Fangtätigkeit in der 12-Seemeilen-Zone anderer Mitgliedstaaten aus. Mehrere Mitgliedstaaten haben spezifische (technische) Erhaltungsmaßnahmen für Fischereifahrzeuge in diesen Gebieten eingeführt und tragen so zur Erhaltung entsprechend dem Erwägungsgrund in der Ratsverordnung (EG) Nr. 2371/2002 bei.

Seit 2002 wurden der Kommission keine (tatsächlichen) Probleme oder Konflikte mit spezifischen Beschränkungen gemeldet, weder was die Festlegung dieser Beschränkungen noch die Verwaltung oder das Funktionieren anbelangt. Die Mitgliedstaaten konnten die Probleme ohne Einschaltung der Kommission selbst lösen. Die betreffende Regelung ist sehr beständig, und die Regeln funktionieren weiterhin zufriedenstellend. Alle Mitgliedstaaten haben in ihren Stellungnahmen zum Grünbuch zur GFP-Reform hervorgehoben, wie wichtig spezifische Beschränkungen im Lichte der ursprünglichen Ziele sind. Ein Mitgliedstaat hat vorgeschlagen, die 6-12-Seemeilen-Regelung auf 10-20-Seemeilen auszudehnen, um die mit der Regelung verfolgten Ziele effizienter verwirklichen zu können.

Angesichts des derzeitigen Erhaltungszustands zahlreicher Bestände und der Bedeutung der Küstengewässer für die Erhaltung sowie der Schwierigkeiten in Küstengebieten, die in hohem Maße vom Fischfang abhängig sind und für deren wirtschaftliche Entwicklung es kaum eine andere Basis gibt, sind die Ziele der Sonderregelung heute genau so wie 2002 noch immer begründet. Werden die geltenden Regelungen geändert, könnte das mit Einführung der Sonderregelung erreichte Gleichgewicht gestört werden.

**ANHANG I – Vom Rat seit 2003 genehmigte Wiederauffüllungs- und/oder
Bewirtschaftungspläne**

Verordnung (EG) Nr. ... des Rates	Art Plan	Art (Zahl der Bestände)	Gebiet
423/2004	Wiederauffüllung	Kabeljau (4)	Kattegat, Skagerrak, Nordsee, östlicher Ärmelkanal, westlich von Schottland, Irische See
811/2004	Wiederauffüllung	Nördlicher Seehecht (1)	Kattegat, Skagerrak, Nordsee, Ärmelkanal, westlich von Schottland, um Irland, Biscaya
2115/2005	Wiederauffüllung	Schwarzer Heilbutt (1)	Nordwestatlantik
2166/2005	Wiederauffüllung	Südlicher Seehecht (2) & Kaisergranat (1)	Kantabrische See, Gewässer westlich der Iberischen Halbinsel
388/2006	Bewirtschaftung	Seezunge (1)	Biscaya
509/2007	Wiederauffüllung & Bewirtschaftung	Seezunge (1)	Westlicher Ärmelkanal
676/2007	Wiederauffüllung & Bewirtschaftung	Scholle (1) & Seezunge (1)	Nordsee
1098/2007	Wiederauffüllung	Dorsch (2)	Ostsee
1100/2007	Wiederauffüllung	Europäischer Aal (1)	Mündungsgebiete/Flüsse der Mitgliedstaaten, die in ICES-Gebiete III-IX oder Mittelmeer einmünden
1559/2007	Wiederauffüllung	Roter Thun (1)	Ostatlantik und Mittelmeer
1300/2008	Wiederauffüllung & Bewirtschaftung	Hering (1)	Westlich von Schottland
1342/2008	Wiederauffüllung & Bewirtschaftung	Kabeljau (4)	Kattegat, Skagerrak, Nordsee, östlicher Ärmelkanal, westlich von Schottland, Irische See

Anhang II - Bestände im Rahmen der jährlichen Fangmöglichkeiten im Nordostatlantik und angrenzenden Gewässern – 2003 - 2011

Wissenschaftliche Gutachten zur Bestandslage	Anzahl Bestände									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Außerhalb sicherer biologischer Grenzen	30	29	26	26	26	28	27	22	19	26
Innerhalb sicherer biologischer Grenzen	12	10	14	11	12	13	12	15	15	13
Bestandslage wegen unzureichender Daten unbekannt	48	53	53	57	58	55	57	60	61	56
Wissenschaftliche Gutachten zur Überfischung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Befischungsrate im Verhältnis zum höchstmöglichen Dauerertrag bekannt			34	23	32	33	35	39	35	33
Bestand ist überfischt			32	21	30	29	30	28	22	27
Befischungsrate entspricht dem höchstmöglichen Dauerertrag			2	2	2	4	5	11	13	6
Divergenz zwischen TAC und nachhaltigen Fangmengen	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Überschreitung der nachhaltigen Fangmenge (wie vom ICES/STECF nach dem Vorsorgeansatz empfohlen) durch die TAC in %	46%	49%	59%	47%	45%	51%	48%	34%	23%	45%
Zusammenfassung der wissenschaftlichen Gutachten über Fangmöglichkeiten	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Durchschnitt
Bestände, bei denen Bestandsgröße und fischereiliche Sterblichkeit prognostiziert werden können	40	34	40	31	29	30	34	36	36	34
Bestände, für die wissenschaftliche Gutachten zu den Fangmöglichkeiten vorliegen	59	52	54	65	61	62	63	55	55	58
Bestände ohne wissenschaftliche Gutachten	31	40	39	29	35	34	33	42	40	36