



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 14.12.2011
SEK(2011) 1575 endgültig

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates
über bestimmte Maßnahmen zur Unterstützung der Bestandserhaltung gegenüber
Ländern, die nicht nachhaltigen Fischfang zulassen**

{KOM(2011) 888 endgültig}
{SEK(2011) 1576 endgültig}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

Begleitunterlage zum

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über bestimmte Maßnahmen zur Unterstützung der Bestandserhaltung gegenüber Ländern, die nicht nachhaltigen Fischfang zulassen

1. PROBLEMBESCHREIBUNG: WIE STELLT SICH DIE PROBLEMATIK DAR, WER IST AM STÄRKSTEN BETROFFEN UND WARUM IST EINE ÖFFENTLICHE INTERVENTION ERFORDERLICH?

Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen¹ und das Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens² verpflichten die Küstenstaaten sowie die Staaten, die diese Bestände in den an die Hohe See angrenzenden Gebieten befischen, zur Zusammenarbeit in Bezug auf die verantwortungsvolle Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Beständen und Beständen weit wandernder Arten, um deren Erhalt langfristig zu sichern. Die Zusammenarbeit kann entweder durch direkte Konsultationen untereinander oder über die zuständigen regionalen Fischereiorganisationen (RFO) erfolgen.

Es ist möglich, dass ein Drittland bei der Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Beständen und Beständen weit wandernder Arten, die auch für die EU von Interesse sind, nicht kooperiert und, was noch schwerer wiegt, infolge des Verhaltens eines solchen Landes – sei es durch Taten oder Unterlassungen – die Gefahr der Überfischung droht. In einem solchen Fall müssen alle verfügbaren Maßnahmen getroffen werden, um das betreffende Land zur Aufgabe dieses riskanten Verhaltens zu bewegen. Wenn die üblichen Konsultationen und der fachliche Austausch scheitern, ist die Einführung handelsbezogener Beschränkungen eine mögliche Option. Die EU verfügt jedoch über keinen Mechanismus zur raschen Verabschiedung derartiger Beschränkungen innerhalb zweckdienlicher Fristen.

Gegenwärtig ist der Makrelenbestand aufgrund von Bewirtschaftungsmaßnahmen Islands und der Färöer, die ohne angemessene Rücksicht auf die Rechte anderer Küstenstaaten und der EU getroffen wurden, von übermäßiger Nutzung bedroht. Je schneller die EU in die Lage versetzt wird, geeignete Gegenmaßnahmen zu ergreifen, umso wirksamer können diese und potenzielle weitere Probleme gelöst werden.

¹ [Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen](#) vom 10. Dezember 1982.

² [Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen und Beständen weit wandernder Fische](#) (in Kraft getreten am 11. Dezember 2001).

Das Problem der Überfischung aufgrund der fehlenden Zusammenarbeit von Drittländern betrifft fast alle Akteure im Bereich der Fischerei:

Im Fangsektor können der Wettbewerb auf dem begrenzten Markt und die sinkenden Erträge infolge des Ressourcenrückgangs lang- und kurzfristig zu bedeutenden finanziellen Einbußen und dem Verlust von Arbeitsplätzen führen.

Die Verarbeitungsindustrie kann kurzfristig von einem höheren Angebot an Rohwaren zu günstigen Preisen profitieren, würde mittel- bis langfristig jedoch unter den Folgen des Bestandsrückgangs leiden.

Es ist nicht davon auszugehen, dass die Verbraucher kurzfristig von dem höheren Angebot profitieren. Auswirkungen auf die Preise werden vermutlich durch höhere Einkünfte und mehr Arbeitsplätze in Verarbeitung und Vertrieb aufgehoben. Die Verbraucher werden jedoch langfristig den Rückgang des Rohwarenangebots durch höhere Preise zu spüren bekommen.

Die EU und die einzelstaatlichen Regierungen würden kurz- und langfristig als unfähig zur Lösung des Problems gesehen werden. Das fehlende Vertrauen in die öffentlichen Einrichtungen wird sich in Meinungsumfragen niederschlagen und sich möglicherweise in erheblichem Maße auch auf andere Politikbereiche auswirken.

Zum Schutz der langfristigen Interessen der genannten Akteure müssen die Behörden handeln.

2. Analyse der Subsidiarität: Sind Maßnahmen auf der Ebene der EU aus Gründen der Subsidiarität gerechtfertigt (Notwendigkeit und EU-Mehrwert)?

Ziel des vorgesehenen Rechtsakts ist es letztlich, die übermäßige Nutzung bestimmter gebietsübergreifender Bestände und Bestände weit wandernder Arten im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU zu vermeiden. Allerdings ist der vorgesehene Rechtsakt (zur Verhängung von Einfuhrbeschränkungen oder -verboten) dem Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zuzuordnen. Beide Politikbereiche fallen aber in die ausschließliche Zuständigkeit der EU, so dass das Subsidiaritätsprinzip nicht anwendbar ist.

3. Zielsetzung der EU: Wie lauten die politischen Hauptziele?

Das allgemeine politische Ziel dieser Maßnahme besteht darin, einen Beitrag zur Erhaltung von Fischereiressourcen zu leisten, was wiederum das Hauptziel der Gemeinsamen Fischereipolitik ist. Das operative Ziel ist die Bereitstellung eines handelsbasierten Instruments für die EU, das zum Erreichen des allgemeinen Ziels beitragen kann.

4. Politische Optionen: Welche Optionen wurden in Betracht gezogen und bewertet?

Die nachstehenden fünf Optionen wurden analysiert:

- (1) kein Tätigwerden;

- (2) Tätigwerden über nicht legislative Instrumente wie öffentliche Schuldzuweisungen, Nachhaltigkeitssiegel oder unterschiedliche Arten von diplomatischen Demarchen;
- (3) Ausstattung der Gemeinsamen Fischereipolitik mit einem Regelungsinstrument, das durch Verbote für den Handel mit Fischerzeugnissen aus dem entsprechenden Fischbestand aus dem betreffenden Land eine rasche Reaktion auf das Problem ermöglicht;
- (4) begrenzte Handelsbeschränkungen, die nur für leicht identifizierbare Fischerzeugnisse gelten;
- (5) Einführung eines Regelungsinstruments, das in Reaktion auf „internationales Fehlverhalten“ eines anderen Staats Gegenmaßnahmen vorsieht.

5. Folgenabschätzung: Welches sind die wichtigsten wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Auswirkungen der einzelnen Optionen – insbesondere im Hinblick auf den (quantifizierten/monetarisierten) Nutzen und die Kosten (einschließlich einer Abschätzung des Verwaltungsaufwands), sonstige Befolgungskosten und Durchführungskosten für öffentliche Verwaltungen?

Um den ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der genannten Optionen besser gerecht zu werden, wurden sie konkret anhand einer Fallstudie zum oben erwähnten Makrelenbestand analysiert. Die Fallstudie greift die gegenwärtigen Auseinandersetzungen bei der Bewirtschaftung des Makrelenbestands im Nordostatlantik auf. Island und die Färöer haben in diesem Zusammenhang ohne angemessene Rücksicht auf die Rechte anderer Küstenstaaten Maßnahmen getroffen, die die nachhaltige Entwicklung des Bestands gefährden. Die über den Bestand vorliegenden Daten und Informationen erlauben eine vergleichende Analyse der oben angeführten Optionen.

Soweit möglich, erfolgte im Rahmen der Analyse – basierend auf den Ergebnissen der aktuellsten wissenschaftlichen Bestandsschätzung – eine Simulation der Entwicklung des Fischfangs in den kommenden zwölf Jahren. Zudem wurden Ad-hoc-Schätzungen des Verwaltungsaufwands durchgeführt und andere mögliche Vor- und Nachteile in Erwägung gezogen.

Die Analyse hat Folgendes ergeben:

- Option 1 (kein Tätigwerden) ist nicht annehmbar. Die EU sollte handeln.
- Während sich nicht legislative Maßnahmen (Option 2) in manchen Fällen als potenziell erfolgreich erweisen können, ist die Möglichkeit zur Einleitung gezielter rechtlicher Schritte in der Regel bei Weitem vorzuziehen. Selbst wenn dies nur in wenigen Fällen vorzuziehen wäre, würde es die Verabschiedung des erforderlichen gesetzlichen Regelungsmechanismus rechtfertigen, damit die Maßnahme in diesen wenigen Fällen wirklich umgesetzt werden könnte.
- Die nachstehende Tabelle enthält eine kurze Übersicht über die Auswirkungen der Optionen 3, 4 und 5:

	Option 3	Option 4	Option 5
Ökologische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen	<ul style="list-style-type: none"> • Sehr rasche Rückkehr auf den gewünschten Stand • Keine Gefahr der Bestanddezimierung (*) • Beibehaltung der MSC-Zertifizierung • Größeres Vertrauen in die Zuständigen • Höhere Löhne nach der Bestandserholung • Günstigere Preise für die Verbraucher 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie Option 3, Effekt jedoch möglicherweise verzögert 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie Option 3, jedoch möglicherweise wirksamer
REIHUNG	1	2	1
Verwaltungsaufwand	Hoch: sehr detaillierte Rechtsvorschriften (Rückverfolgbarkeit), Überwachung zahlreicher Erzeugnisse	Gering: einfachere Rechtsvorschriften, weniger Produkte müssen überwacht werden	Höher als bei Option 1: größere Maßnahmenpalette, kontroverse Rechtsvorschriften, komplexe Überwachung
REIHUNG	2	1	3
Wichtigste Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> • Schwierige Bestimmung von Erzeugnissen, die die fragliche Art enthalten • Nachweis der Verhältnismäßigkeit und Billigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine wesentlichen Schwierigkeiten. Einfacher zu erbringender Nachweis der Verhältnismäßigkeit und Billigkeit 	<ul style="list-style-type: none"> • Wie Option 3, doch komplexere Maßnahmen sind schwieriger mit dem Gesetz in Einklang zu bringen
REIHUNG	2	1	3

(*) In der Fallstudie zur Makrele entspräche dies einem Rückgang der Biomasse des Laicherbestands unter den Grenzwert von 1,7 Mio. Tonnen.

6. Vergleich der Optionen: Welcher Option ist auf der Basis welcher Kriterien/Begründung der Vorzug zu geben?

Die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen sind eng verknüpft und bei den drei Optionen sehr ähnlich. Der einzige Unterschied besteht darin, dass davon auszugehen ist, dass der Effekt der Option 4 zeitlich verzögert eintritt, da die getroffenen Maßnahmen nicht so strikt sind wie bei den Optionen 3 und 5. Die geringere Wirksamkeit von Option 4 wird jedoch durch ihre wesentlich einfachere Umsetzbarkeit – sowohl in Bezug auf die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften als auch auf deren

Durchsetzung – wieder aufgewogen. Bei der Addition der Reihungspositionen (5, 4, 7) ergeben sich keine drastischen Unterschiede, die klar für oder gegen eine bestimmte Option sprechen würden.

Zudem ist es schwierig, die für Makrelen erstellte Fallstudie auf künftige andere Fälle zu übertragen. Unter manchen Umständen, wenn beispielsweise aus den fraglichen Arten hergestellte Einfuhrwaren einer wesentlichen Be- oder Verarbeitung unterzogen wurden, kann Option 3 nicht angewendet werden. In anderen Fällen wären Handelsbeschränkungen keine Option (wenn die entsprechende Art z. B. gar nicht in den Handel gelangt), doch es bestünde die Möglichkeit zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen, für die der EU jedoch ein wirksamer Regelungsmechanismus fehlt.

Vor diesem Hintergrund wurde festgestellt, dass die wahrscheinlich beste Option eine Lösung wäre, die flexibel genug ist, um die Vorteile der drei oben genannten Optionen in sich zu vereinen und gleichzeitig die damit verbundenen Nachteile und Verwaltungskosten auf ein Minimum zu beschränken. Eine Möglichkeit für eine solche Option wäre ein Rechtsakt der EU mit den folgenden Eigenschaften:

- (a) Gesetzliche Grundlage in erster Linie Artikel 207 AEUV; auch andere Rechtsgrundlagen sind denkbar, sofern die geplanten Maßnahmen nicht handelsbezogen sind;
- (b) Anwendungsbereich wie im vorliegenden Dokument beschrieben: bei mangelnder Zusammenarbeit in der Bestandsbewirtschaftung und der Annahme von Maßnahmen, die weit über die gängige internationale Verteilungspraxis hinausgehen und die Nachhaltigkeit gefährden;
- (c) Auflistung möglicher Maßnahmen von Handelsbeschränkungen bis hin zu sonstigen Gegenmaßnahmen unterschiedlicher Art;
- (d) Festlegung der für diese Maßnahmen geltenden Grundsätze und Kriterien: Wirksamkeit, Verhältnismäßigkeit, Billigkeit, Vereinbarkeit mit den Rechtsvorschriften usw.;
- (e) Übertragung von Durchführungsbefugnissen an die Kommission, um die Anwendung der für die jeweilige Situation geeigneten Maßnahmen unter Berücksichtigung der obgenannten Kriterien zu gewährleisten;
- (f) Festlegung spezieller Verfahren zur Kontrolle durch die Mitgliedstaaten gemäß der neuen Komitologieverordnung;
- (g) Festlegung eindeutiger Vorschriften für die automatische oder unverzügliche Aufhebung der Maßnahmen, wenn der nicht kooperierende Staat geeignete Abhilfemaßnahmen getroffen hat;
- (h) Ermächtigung der Kommission zur Einführung neuer Überwachungsmechanismen, wenn sich die vorhandenen als unzulänglich erweisen.

Der Anwendungsbereich sollte Fälle, die unter die Vorschriften über illegale, ungemeldete und unregulierte Fischerei und andere Rechtsakte fallen, ausdrücklich

ausschließen. Der Maßnahmenkatalog sollte so weit gefasst sein, dass die Einführung möglicher neuer, wirksamer und unstrittiger Maßnahmen nicht ausgeschlossen ist. Dagegen sollten die unter (4) genannten Grundsätze und Kriterien sehr eng gehalten werden, sodass der Ermessensspielraum für die Kommission klar abgesteckt ist.

7. Überwachung und Bewertung: Wie werden die tatsächlichen Kosten und der Nutzen ermittelt? Wie wird die Erreichung der angestrebten Ziele gemessen?

Das Ziel der Maßnahme (vgl. Abschnitt 3) besteht darin, einen Beitrag zur Erhaltung von Fischereiressourcen zu leisten und die Fischbestände auf einen Stand zu bringen, der den höchstmöglichen Dauerertrag sichert. Zur Überwachung der Bestandslage werden in der Regel die Indikatoren „Biomasse des Laicherbestands (SSB)“, also die Masse Fisch, die zur Laichzeit fortpflanzungsbereit ist, und „fischereiliche Sterblichkeit (F)“, also die Entnahmerate von Fischen durch Befischung des Bestands, herangezogen. Diese Indikatoren werden durch weitere ergänzt, aus denen das Ausmaß hervorgeht, in dem sich Fangtätigkeiten nicht nur auf die betreffenden Bestände, sondern auch auf andere Fische oder Meerestiere auswirken, die ungewollt gefangen oder verletzt werden.

Gegenwärtig gewährleistet ein hoch komplexes System die zeitgerechte und wissenschaftsbasierte Überwachung. Im Rahmen des Systems werden Informationen über die Fangtätigkeit zusammengetragen, Beprobungen durchgeführt, biologische Daten gesammelt und es erfolgen wissenschaftliche Erhebungen auf See mit Hilfe von Forschungsschiffen. Zudem schafft das System Möglichkeiten für die internationale Forschungszusammenarbeit, wie die Sammlung und den Austausch von Daten und Informationen, die Durchführung von Bestandsbewertungen und die Erstellung wissenschaftlicher Gutachten für die Bestandsbewirtschaftung. In Bezug auf den Nordostatlantik wird der Großteil dieser Tätigkeiten vom Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) koordiniert. Für andere Fanggebiete von europäischem Interesse existieren ähnliche Einrichtungen.

Der gegenwärtige Rahmen für die Erhebung von Daten für wissenschaftliche Untersuchungen³ und das Mandat des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für Fischerei bieten darüber hinaus eine allgemeine Grundlage zur Ausarbeitung von Wirtschaftsdaten für die Überwachung des Erfolgs der beabsichtigten Maßnahme anhand von Indikatoren wie den wirtschaftlichen Erträgen, den Umsätzen der Flotten der EU und deren Abhängigkeit von einzelnen Fischbeständen. Auch die Weiterverfolgung von Einfuhren ist Routine. Es besteht daher vorerst kein Grund, zur Überwachung der Bestandslage neue Systeme einzurichten oder bestehende zu erweitern.

³ [Verordnung \(EG\) Nr. 199/2008 des Rates](#) vom 25. Februar 2008 zur Einführung einer gemeinschaftlichen Rahmenregelung für die Erhebung, Verwaltung und Nutzung von Daten im Fischereisektor und Unterstützung wissenschaftlicher Beratung zur Durchführung der Gemeinsamen Fischereipolitik.