



**RAT DER
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 23. April 2012 (24.04)
(OR. en)**

**Interinstitutionelles Dossier:
2011/0195 (COD)**

**9016/1/12
REV 1**

**PECHE 126
CODEC 1048**

ÜBERARBEITETER VERMERK

des Vorsitzes

für die Delegationen

Nr. Komm.dok.: 12514/11 PECHE 187 CODEC 1166 - KOM(2011) 425 endg.

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über
die Gemeinsame Fischereipolitik
– Non-Paper des Vorsitzes

Die Delegationen erhalten beiliegend eine überarbeitete Fassung des Non-Paper des Vorsitzes, das als Grundlage für die Beratungen der Minister zum Thema Regionalisierung auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 27. April 2012 dienen soll.

Non-Paper des Vorsitzes**Beitrag zur Debatte der Minister über das Thema Regionalisierung
auf der Tagung des Rates (Landwirtschaft und Fischerei) am 27. April 2012**

Seit langem wird massiv die Forderung erhoben, in der Gemeinsamen Fischereipolitik einen stärker regionalisierten Ansatz zu verfolgen, um den besonderen Gegebenheiten der verschiedenen Meeresräume in der EU stärker Rechnung zu tragen. In den vergangenen Jahren hat sich diese Forderung mit der Annahme des Vertrags von Lissabon und der Notwendigkeit, die Beschlussfassungsverfahren an diesen Rahmen anzupassen, noch weiter verstärkt. In diesem Zusammenhang sind zahlreiche Vorschläge vorgebracht worden, von der Errichtung neuer förmlicher Strukturen mit Regionalräten, in denen Mitgliedstaaten und Interessengruppen gemeinsam Entscheidungen treffen, bis hin zur Fortsetzung der bestehenden informellen Zusammenarbeit in verschiedenen Gebieten, wie etwa im Rahmen der Scheveningen-Gruppe für die Nordsee und des BaltFish-Forums für die Ostsee.

Die Beiräte (ehemals Regionalbeiräte), die seit der Reform der GFP im Jahr 2002 eingerichtet worden sind, haben eine wichtige Rolle dabei gespielt, Fischer, Umweltorganisationen usw. zusammenzubringen, um die Bestandsbewirtschaftung zu erörtern. Auch im Rahmen eines regionalisierten Konzepts wird ihnen eine wichtige Funktion zukommen.

Der Kommissionsvorschlag für eine neue Verordnung über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)¹ beinhaltet ein Regionalisierungsmodell als Reaktion auf die Forderung nach einem stärker dezentralisierten Ansatz.

Zu Grundsätzen und Funktionsweise einer Regionalisierung sind auch noch andere Modelle vorgelegt worden.

Als Beitrag zu der Debatte stellt der dänische Vorsitz in dieser Unterlage die Vorschläge vor, die im Hinblick auf die geplante Regionalisierung der GFP derzeit auf dem Tisch liegen. Dabei handelt es sich nicht um eine erschöpfende Beschreibung aller denkbaren Lösungen, das Papier soll vielmehr als Anregung und Diskussionsgrundlage dienen.

1. Allgemeine Grundsätze

Zunächst müssen zwei zentrale Fragen geklärt werden: Welches wäre der Rechtsrahmen für einen regionalisierten Ansatz, und was würde ein solcher Ansatz umfassen?

¹ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik, KOM (2011) 425.

Der rechtliche Rahmen

Gemäß dem Vertrag kann die Beschlussfassung im Bereich der Fischereipolitik auf kein anderes Gremium als die Europäischen Einrichtungen oder – im Rahmen einer ausdrücklichen Ermächtigung – auf die Mitgliedstaaten übertragen werden.

Die Diskussionen zwischen den betroffenen Mitgliedstaaten können nicht in eine förmliche Struktur überführt werden (etwa indem Abstimmungsverfahren vorgesehen würden), das heißt es gibt keinen Spielraum für eine Verlagerung der Befugnisse der Union auf die zwischenstaatliche Ebene.

Bei der Regionalisierung handelt es sich lediglich um eine Möglichkeit, nicht um eine Verpflichtung.

Offensichtlich ist ein gewisser Spielraum für eine Regionalisierung innerhalb des EU-Rahmens erforderlich, um eine Anpassung an die Gegebenheiten in den einzelnen Regionen zu erreichen. Wenn die Mitgliedstaaten einer bestimmten Region es a priori nicht für zweckmäßig halten, die Regionalisierungsinstrumente zu nutzen, dann haben die üblichen Verfahren zu gelten, das heißt der Erlass allgemeiner Maßnahmen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens einschließlich der Möglichkeit einer Übertragung der Befugnis auf die Kommission, Durchführungsrechtsakte und/oder delegierte Rechtsakte zu den Einzelheiten zu erlassen. In Anbetracht des Vertrags scheint es im Wesentlichen zwei Gesamtkonzepte für die Regionalisierung zu geben:

1. das von der Kommission vorgeschlagene Modell, bei dem Entscheidungsbefugnisse auf einzelne Mitgliedstaaten übertragen werden;
2. ein Modell, bei dem die endgültige Entscheidungsbefugnis in einem EU-Rahmen verbleibt.

Bei beiden Modellen existieren eine Reihe von Variationen und Kombinationen.

Gegenstand der Regionalisierung

Gemäß dem Kommissionsvorschlag können Mehrjahrespläne oder technische Maßnahmen Gegenstand einer Regionalisierung sein. Es scheint generelles Einvernehmen darüber zu herrschen, dass die Mehrjahrespläne das Kernstück eines regionalisierten Ansatzes bilden sollten.

Die vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassenen Verordnungen sollten allgemeine Ziele, quantifizierbare Vorgaben, gemeinsame Mindeststandards und -ergebnisse und Zeitrahmen für die Umsetzung beinhalten. Das Europäische Parlament und der Rat können auf Einzelfallbasis über den Grad der Festlegung von Details im übergeordneten Plan – und damit gleichzeitig über das Ausmaß eines regionalisierten Ansatzes – entscheiden.

Neben der Zusammenarbeit bei den Einzelheiten, mit denen die Ziele eines übergeordneten Mehrjahresplans erreicht werden sollen, könnte eine Region auch aus eigener Initiative Vorschläge für den übergeordneten Mehrjahresplan und zu sonstigen Punkten ausarbeiten, die von der Kommission geprüft und – falls die Kommission dies für zweckmäßig hält – dem Europäischen Parlament und dem Rat als Regelungsentwurf vorgelegt werden könnten.

2. Das von der Kommission vorgeschlagene Beschlussfassungsmodell

Dem Kommissionsvorschlag zufolge sollen Mehrjahrespläne oder technische Rahmenregelungen künftig vom Europäischen Parlament und vom Rat festgelegt werden; die Mitgliedstaaten könnten ermächtigt werden, auf der Grundlage aktueller wissenschaftlicher Gutachten und in Zusammenarbeit mit den Interessengruppen einheitliche Standpunkte zu einschlägigen Maßnahmen zu erarbeiten, mit denen die Erhaltungsziele erreicht werden sollen. Dies kommt im verfügenden Teil des Vorschlags allerdings nicht zum Ausdruck. Nach dem Kommissionsvorschlag liegt es im Ermessen der an einer Fangtätigkeit direkt beteiligten Mitgliedstaaten festzulegen, wie sie auf regionaler Ebene zusammenarbeiten und eine Einigung erzielen wollen.

Die betroffenen Mitgliedstaaten würden ermächtigt, einzelstaatliche Maßnahmen für die ihre Flagge führenden Schiffe, welche in Unionsgewässern einer Fangtätigkeit nachgehen, zu erlassen. Dabei müssen sie nicht notwendigerweise die gleichen Maßnahmen festlegen, sofern dieselben Ziele erreicht werden. Falls sie untereinander zu keiner Einigung gelangen können, so würde die Kommission ermächtigt, die bestehende Lücke durch delegierte Rechtsakte zu schließen.

Die Kommission wird keine systematische Ex-ante-Prüfung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten mit Blick darauf vornehmen, ob sie geeignet sind, die Erreichung der allgemeinen Ziele und quantifizierbaren Vorgaben eines Mehrjahresplans sicherzustellen, da die Kommission – falls die von den Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen sich als ineffektiv zur Erreichung der Erhaltungsziele erweisen würden – gleichermaßen befugt wäre, Maßnahmen wie diejenigen zu erlassen, zu deren Erlass die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene ermächtigt wären.

Es wären Kriterien für die Bewertung der nationalen Maßnahmen erforderlich, die zu einem Tätigwerden der Kommission führen könnten, wobei etwa die wissenschaftliche Grundlage, der Zeitplan der Bewertung, die Konsultation der Mitgliedstaaten im Laufe des Prozesses, die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Korrekturen bei ihren Maßnahmen vorzunehmen, bevor die Kommission tätig würde, sowie eine weitere Konsultation der Interessengruppen zu nennen wären.

Dieses Modell beinhaltet die Flexibilität, die eine Anpassung an die einzelnen Regionen, die Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten jeder Region und eine Diversifizierung bei den Umsetzungsverfahren ermöglicht.

3. Ein Beschlussfassungsmodell, bei dem die endgültige Entscheidungsbefugnis in einem EU-Rahmen verbleibt

Ein anderes Modell könnte so aussehen, dass die direkt beteiligten Mitgliedstaaten (einheitliche) Standpunkte zu einschlägigen Maßnahmen für die Umsetzung der vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedeten Mehrjahrespläne ausarbeiten, die auf Basis aktueller wissenschaftlicher Gutachten und in Zusammenarbeit mit den Interessengruppen erstellt werden.

Falls auf regionaler Ebene keine Einigung erzielt werden könnte, käme das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zur Anwendung (Mitentscheidung).

Die einheitlichen regionalen Standpunkte wären der Kommission zu übermitteln, damit diese delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte zu den betreffenden Maßnahmen ausarbeitet (falls der betreffende Standpunkt aus ihrer Sicht mit dem EU-Recht vereinbar ist).

Dieses Modell würde eine Ex-ante-Prüfung durch die Kommission beinhalten, bevor in einer Region vereinbarte Entscheidungen durch einen Unionsrechtsakt erlassen würden.

Falls sich die auf regional vereinbarte Standpunkte zurückgehenden Maßnahmen, die von der Kommission mittels delegierter Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte erlassen werden, als unwirksam erweisen, um die Erhaltungsziele zu erreichen, wäre die Kommission im Rahmen einer Schutzklausel befugt, durch delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte alternative Maßnahmen derselben Art zu erlassen.

Dieses Modell beinhaltet die Flexibilität, die eine Anpassung an die einzelnen Regionen, die Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten jeder Region und eine Diversifizierung bei den Umsetzungsverfahren (z. B. delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte) ermöglicht.

Dieses Modell würde eine Lösung für das Problem bieten, das sich bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Modell stellen würde, dass nämlich in einem Meeresraum unterschiedliche einzelstaatliche Rechtsvorschriften zur Anwendung kämen, was zu Schwierigkeiten bei der Durchsetzung und Kontrolle führen könnte.

4. Vergleich der beiden Beschlussfassungsmodelle

Das Modell der Kommission lässt den einzelnen Mitgliedstaaten einen großen Spielraum, da sie den Inhalt der einzelstaatlichen Durchführungsbestimmungen selbst festlegen können, sofern sichergestellt ist, dass damit die Gesamtziele eines übergeordneten Plans erreicht werden.

Eine solche Lösung stößt jedoch auch auf Bedenken, da sie bedeutet, dass in einem Meeresgebiet unterschiedliche nationale Rechtsvorschriften gelten würden und es somit ungleiche Rahmenbedingungen und Schwierigkeiten bei der Durchsetzung und Kontrolle gäbe.

Des Weiteren könnten die Mitgliedstaaten glauben – da keine Ex-ante-Bewertung der erlassenen Maßnahmen erfolgt –, dass sie ihren Verpflichtungen in vollem Umfang nachkommen, wohingegen die Kommission später feststellen könnte, dass dies nicht der Fall ist.

Das andere Modell würde gleiche Rahmenbedingungen für Fischer aus unterschiedlichen Mitgliedstaaten gewährleisten, da die Einzelmaßnahmen durch einen Rechtsakt der Union festgelegt würden. Dies würde die Kontrolle und Durchsetzung erleichtern.

Da es eine Ex-ante-Bewertung der Maßnahmen gäbe, wüssten die Mitgliedstaaten bereits im Vorfeld, dass sie ihre Verpflichtungen erfüllen, sofern die Maßnahmen korrekt umgesetzt werden.

5. Rolle der Beiräte

Die Beiräte würden eine wichtige Rolle dabei spielen, die Ergebnisse von Konsultationen in die Ausarbeitung der regionalen Standpunkte wie auch der einschlägigen Vorschläge und Rechtsakte der Kommission einfließen zu lassen. Ihre beratende Rolle für die Region, zu der sie gehören, sollte noch weiter ausgebaut werden. Wenn der regionale Ansatz stärker zum Tragen kommt, muss gleichzeitig geprüft werden, ob die Struktur der Beiräte geändert werden sollte, unter anderem was das Kräfteverhältnis zwischen dem Fischereisektor einschließlich der Vertreter der angestellten Fischer und anderen Interessengruppen wie Umwelt- und Verbraucherorganisationen anbelangt.

Dem Kommissionsvorschlag zufolge würden die Konsultationsverfahren in Bezug auf die Beiräte formal unverändert bleiben. Der Kommissionsvorschlag beinhaltet einen Spielraum für die Festlegung der operativen Bestimmungen, mit denen die Interaktion der Mitgliedstaaten mit den Beiräten zu regeln wäre.

Die anderen vorgelegten Modelle sehen vor, dass die Mitgliedstaaten die Einzelheiten der Bestandsbewirtschaftung mit den Interessengruppen einschließlich der Beiräte erörtern, ohne die operativen Bestimmungen im Detail festzulegen. Es könnte etwa eine obligatorische Konsultation der Beiräte zu relevanten Fragen vorgesehen werden.

6. Sonstige Aspekte

Verwaltungs- und Finanzlasten

Ein regionalisierter Ansatz würde zu mehr Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten bei der Zusammenarbeit und der Ausarbeitung von Vorschlägen usw. führen. Die regionalen Foren müssten häufiger zusammentreten, und auch der Arbeitsaufwand der Beiräte würde sich erhöhen. Diesen Punkt gilt es gebührend zu berücksichtigen. Dies ist umso wichtiger, als das Konzept nicht nur die klassische Bewirtschaftung der Fischereiresourcen, sondern auch die Einbeziehung von Umweltregelungen wie Natura 2000 und der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie betrifft.

Mittelmeer und Schwarzes Meer

Für das Mittelmeer gibt es derzeit keine EU-Bewirtschaftungspläne. Die Mitgliedstaaten sind im Rahmen der derzeitigen Bestimmungen verpflichtet, Bewirtschaftungspläne für bestimmte Fangtätigkeiten in ihren Gewässern, bei denen auch weit wandernde Bestände (das heißt Bestände, die sich auf verschiedene Hoheitsgewässer erstrecken) befischt werden können, festzulegen. Diesen Plänen müssen gemeinsame Standards zugrunde liegen; sie werden von den Mitgliedstaaten nach Prüfung und Zustimmung durch die Kommission festgelegt.

Die große Verbreitung verschiedener Arten und die relativ begrenzte Ausdehnung der EU-Gewässer im Mittelmeer machen eine Abstimmung mit Nicht-EU-Ländern erforderlich. In diesem Zusammenhang müssen koordinierte Aktionen in den regionalen Fischereibewirtschaftungsorganisationen (z. B. der Allgemeinen Kommission für die Fischerei im Mittelmeer (GFCM) usw.) entwickelt werden, um die Effizienz zu erhöhen und gleiche Rahmenbedingungen zu schaffen.

Auch im Schwarzen Meer existieren verschiedene gemeinsam bewirtschaftete Bestände, und auch in diesem Zusammenhang ist – ebenfalls im Rahmen der GFCM – die internationale Zusammenarbeit von Bedeutung.

Auch muss die Einrichtung eines Beirats für das Schwarze Meer in Betracht gezogen werden, um die regionale Zusammenarbeit in diesem Gebiet weiter auszubauen.