



Brüssel, den 24.4.2017
COM(2017) 192 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN
RAT**

**Durchführung und Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur
Einführung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der
Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Artikel 118**

REFIT
Bewertung der Auswirkungen der Fischereiverordnung
{SWD(2017) 134 final}

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Durchführung und Bewertung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur Einführung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Artikel 118

REFIT Bewertung der Auswirkungen der Fischereiverordnung

1. EINLEITUNG

Der Erfolg der Gemeinsamen Fischereipolitik¹ (GFP) hängt wesentlich von der Durchführung einer wirksamen Kontrollregelung ab. Ziel der in der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates² zur Schaffung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik (*im Folgenden die „Kontrollverordnung“*) festgelegten Maßnahmen ist eine Unionsregelung zur Kontrolle, Inspektion und Durchsetzung auf der Grundlage eines globalen und integrierten Ansatzes, im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und der Kostenwirksamkeit.

Mit diesem Dokument kommt die Kommission ihrer Verpflichtung gemäß Artikel 118 der Kontrollverordnung nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre einen Bericht über den Stand der Anwendung der Kontrollverordnung in den Mitgliedstaaten (Artikel 118 Absatz 2) vorzulegen und ihre Auswirkungen auf die GFP fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten zu bewerten (Artikel 118 Absatz 3).

Die Bewertung der Kontrollverordnung wurde auch in das Programm der Kommission zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)³ aufgenommen um zu bewerten, ob die Verordnung ihren Zweck erfüllt, wobei der Schwerpunkt auf der Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands lag.

Die Bewertung erfolgte anhand der fünf Kriterien Relevanz, EU-Mehrwert, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz gemäß den Leitlinien der Kommission für bessere Rechtsetzung vom Mai 2015⁴. Darüber hinaus wurden im Rahmen der Bewertung die auf Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands ausgerichteten Aspekte untersucht.

In diesem Zusammenhang wurden die wichtigsten Bestimmungen der Kontrollverordnung mit Blick auf die allgemeinen Ziele der Förderung gleicher Wettbewerbsbedingungen und der Entwicklung einer Kultur der Rechtstreue bewertet. Außerdem wurde die Wirksamkeit der in

¹ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22).

² Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates vom 20. November 2009 zur Einführung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 847/96, (EG) Nr. 2371/2002, (EG) Nr. 811/2004, (EG) Nr. 768/2005, (EG) Nr. 2115/2005, (EG) Nr. 2166/2005, (EG) Nr. 388/2006, (EG) Nr. 509/2007, (EG) Nr. 676/2007, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 1300/2008, (EG) Nr. 1342/2008 sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 2847/93, (EG) Nr. 1627/94 und (EG) Nr. 1966/2006 (ABl. L 343 vom 22.12.2009, S. 1).

³ Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick – REFIT-Anzeiger, SWD (2015) 110 final.

⁴ Better regulation guidelines (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen), SWD (2015) 111.

der Kontrollverordnung vorgesehenen Instrumente, mit denen die Kommission die Durchführung der GFP durch die Mitgliedstaaten gewährleistet, geprüft. Da diese Bereiche im Rahmen der vorherigen Kontrollregelung Schwachstellen und Mängel aufwiesen, wurden für sie in der derzeit geltenden Kontrollverordnung spezielle neue Instrumente geschaffen.

Zudem konnte die Bewertung eines solchen Rechtsrahmens nicht ohne Berücksichtigung seines politischen Umfelds erfolgen. Neben dem Kontext und den Zielen, die zum Zeitpunkt ihres Erlasses festgelegt worden waren, wurde die Kontrollverordnung auch unter Berücksichtigung der jüngsten GFP-Reform bewertet, bei der neue Ziele und rechtliche Verpflichtungen eingeführt wurden, beispielsweise die Pflicht zur Anlandung. Die Weiterentwicklung der Kontrollaspekte, die im Wege der Anwendung der IUU-Verordnung⁵, des Europäischen Meeres- und Fischereifonds⁶ (EMFF) für den Zeitraum 2014-2020 (durch den unter anderem neue Bestimmungen für finanzielle Sanktionen eingeführt werden) und der Verordnung über die gemeinsame Marktorganisation⁷ (GMO) umgesetzt werden sowie die laufenden Beratungen über eine Verordnung über die nachhaltige Bewirtschaftung von Außenflotten⁸ und die Anstrengungen der EU zur Gestaltung der internationalen Meerespolitik wurden ebenfalls berücksichtigt. Schließlich wurden im Rahmen der Bewertung auch die Veränderungen der institutionellen und politischen Szenarien, vor allem das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und die europäische Zusammenarbeit im Bereich der Küstenwache⁹, geprüft.

Die in diesem Dokument präsentierten Ergebnisse beruhen auf einer umfassenden Konsultation der einschlägigen Interessenträger. Weitere Einzelheiten zu den durchgeführten Konsultationen, den verwendeten Datenquellen und Informationen, der angewandten Methode und den erzielten Ergebnissen sind der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen „REFIT: Evaluation of the impact of the fisheries control regulation“ zu entnehmen.

2. STAND DER DURCHFÜHRUNG

Auf der Grundlage der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 118 der Kontrollverordnung gemeldeten Daten und der Anmerkungen der Kommission, die sich auf Audits, Überprüfungen und Inspektionen gemäß Titel X der Kontrollverordnung stützen, ist die Kommission der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten die wichtigsten Verpflichtungen der Kontrollverordnung umgesetzt und die notwendigen Instrumente, Verfahren und Normen für die Überwachung und Kontrolle von Fischereitätigkeiten in der gesamten EU festgelegt

⁵ Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates über ein Gemeinschaftssystem zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (ABl. L 286 vom 29.10.2008, S. 1).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 508/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 1).

⁷ Verordnung (EU) Nr. 1379/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die gemeinsame Marktorganisation für Erzeugnisse der Fischerei und der Aquakultur (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 1).

⁸ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die nachhaltige Bewirtschaftung von Außenflotten und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1006/2008 des Rates SWD/2015/636 final - 2015/0289 (COD).

⁹ Verordnung (EU) 2016/1626 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 768/2005 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Fischereiaufsichtagentur (ABl. L 251 vom 16.9.2016, S. 80).

haben. Sie haben moderne und effiziente Fischereiüberwachungszentren eingerichtet, die zusammen mit risikobasierten Kontrollstrategien und nationalen Kontrollprogrammen dazu beigetragen haben, dass die Überwachung und Beobachtung von Fischereifahrzeugen in EU- und internationalen Gewässern sowie die Erhebung und Übermittlung zuverlässiger Daten verbessert wurde. Durch den Einsatz von Schiffsüberwachungssystemen (VMS) und elektronischen Meldesystemen (ERS) für Schiffe mit einer Länge von über 12 Metern in allen Fischereifloten werden Überwachung, Kontrolle und die Zuverlässigkeit der Fangdaten verbessert. Die Fangkapazität auf EU-Ebene ging entsprechend den Zielvorgaben zurück, die Qualität der Fangdaten verbesserte sich im Vergleich zur früheren Regelung und allgemein wird die bessere Einhaltung der GFP-Vorschriften, sowohl seitens der Betreiber als auch der Mitgliedstaaten, anerkannt.

Während im überprüften Fünfjahreszeitraum viele positive Elemente zu vermerken sind, hat die Analyse auch Mängel sowohl bei der Umsetzung als auch in Bezug auf einige Vorschriften der Kontrollverordnung ergeben, hauptsächlich in Bezug auf Sanktionen und das Punktesystem, die Weiterverfolgung von Verstößen, den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Daten durch die Mitgliedstaaten, die Rückverfolgbarkeit, die Kontrolle der Wiegepraxis sowie die Instrumente zur Überwachung und Meldung der Fänge von Schiffen mit einer Länge von weniger als 12 Metern.

3. BEWERTUNGSERGEBNIS

Die Bewertung bestätigt die Relevanz und den EU-Mehrwert der Kontrollverordnung, die sich als wertvolles Instrument erwiesen hat und einen kohärenten Rahmen für Kontrolle, Inspektion und Durchsetzung der Vorschriften bietet, um so die Einhaltung der GFP zu gewährleisten. Sie wird auch als von entscheidender Bedeutung für die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Betreiber erachtet.

Durch die Kontrollverordnung wird das frühere Kontrollsystem vereinfacht und rationalisiert. Obgleich es andere parallele Instrumente gibt, die Kontrollmaßnahmen umfassen (z. B. die Fanggenehmigungsverordnung¹⁰, die Verordnung zu technischen Maßnahmen¹¹ und die Mittelmeerverordnung¹²), wurden keine besonderen Probleme in Bezug auf ihre gleichzeitige Umsetzung festgestellt. Die Kontrollverordnung steht ferner im Einklang mit anderen Rechtsvorschriften und Rechtsakten im Bereich der Fischerei (z. B. mit der GMO-Verordnung und dem EMFF). Durch sie wurden die Vorschriften an die internationalen Verpflichtungen der EU im Bereich der Kontrolle angepasst, insbesondere indem die diskriminierungsfreie Umsetzung der IUU-Verordnung in Bezug auf Drittländer gestattet wurde. Auch die Kohärenz mit anderen Politikbereichen der EU, beispielsweise Umwelt,

¹⁰ *Verordnung (EG) Nr. 1006/2008 des Rates über die Genehmigung der Fischereitätigkeiten von Fischereifahrzeugen der Gemeinschaft außerhalb der Gemeinschaftsgewässer und den Zugang von Drittlandschiffen zu Gemeinschaftsgewässern* (ABl. L 286 vom 29.10.2008, S. 33).

¹¹ *Verordnung (EG) Nr. 850/98 des Rates zur Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren* (ABl. L 125 vom 27.4.1998, S. 1).

¹² *Verordnung (EG) Nr. 1967/2006 des Rates betreffend die Maßnahmen für die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Mittelmeer* (ABl. L 409 vom 30.12.2006, S. 11).

Seeverkehr, Innovation („Blaues Wachstum“), Gesundheits-, Zoll- und Handelspolitik, ist unbestritten. Trotz dieser Übereinstimmung hegen die Interessenträger jedoch Bedenken hinsichtlich der geltenden Bestimmungen für die Kontrolle einiger neuer Verpflichtungen im Rahmen der GFP, etwa der Pflicht zur Anlandung. Zudem könnten Mängel im Zusammenhang mit der Rückverfolgbarkeit die wirksame Umsetzung der GMO beeinträchtigen. Auch mangelt es den Instrumenten der Kontrollverordnung an Synergien im Hinblick auf eine wirksame und effiziente Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie¹³ und der neu geschaffenen europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Küstenwache.

Was die Wirksamkeit und Effizienz betrifft, haben sich die Umsetzung des VMS, das ERS und der Einsatz risikobasierter Kontrollstrategien als wesentliche Instrumente zur Überwachung der Tätigkeiten und zur Verbesserung der Qualität der gemeldeten Fangdaten erwiesen. Auch wurde anerkannt, dass sich durch die Nutzung elektronischer Fischerei-Informationssysteme und Standardkontrollverfahren der Verwaltungsaufwand sowohl der Marktteilnehmer als auch der öffentlichen Behörden verringert hat (Näheres im folgenden Abschnitt „Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands“). Die Komplexität einiger Vorschriften und die neue Vorgehensweise im Vergleich zur bisherigen Regelung haben jedoch zu Verzögerungen bei der Umsetzung geführt. Da das Inkrafttreten einer Reihe von Bestimmungen sich ebenfalls über drei Jahre (ab 2010) erstreckte, wird in einigen Bereichen der Nutzen erst jetzt greifbar und die Vorteile werden nur langfristig in vollem Umfang erkennbar sein. Allerdings ist festzustellen, dass – wenngleich einige Verzögerungen bei der Umsetzung auf die erforderliche Zeit für technische Entwicklungen (z. B. Einführung neuer Technologien und IT-Systeme) oder die Umsetzung in nationales Recht zurückzuführen sind – einige Interessenträger auch auf den mangelnden politischen Willen zur Gewährleistung der fristgerechten Umsetzung verweisen und die Mitgliedstaaten systematisch einen Mangel an Humanressourcen geltend machen.

Auch mangelnde Klarheit in Bezug auf einige Bestimmungen, veraltete Bestimmungen und die Umsetzung nach freiem Ermessen in den Mitgliedstaaten (z. B. Ausnahmeregelungen, Sanktionen) beeinträchtigen die Wirksamkeit und Effizienz dieses Rechtsinstruments.

Gleiche Wettbewerbsbedingungen

Alle Interessenträger erklärten, dass ein einheitliches, harmonisiertes und globales System der Fischereiaufsicht auf EU-Ebene eine der Prioritäten der Fischereipolitik der Union sein soll. Die Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Bereich der Kontrolle zwischen den Mitgliedstaaten, zwischen den EU-Flotten, die innerhalb oder außerhalb der EU Fischfang betreiben, sowie zwischen EU- und Drittlandsflotten, die in EU-Gewässern Fischfang betreiben, ist eine der tragenden Säulen einer wirksamen GFP. Obgleich dank der neuen Kontrollregelung schon viel erreicht worden ist, besteht noch Spielraum für Verbesserungen und weiteres Engagement der Mitgliedstaaten ist notwendig, um für die Marktteilnehmer die kohärente und einheitliche Anwendung der Verordnung auf EU-Ebene sicherzustellen.

¹³ Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19).

Die Analyse hat bestätigt, dass die Ausarbeitung von EU-Normen, eines harmonisierten Konzepts für die Kontrolltätigkeiten und gemeinsamer IT-Plattformen für den Datenaustausch wesentliche Instrumente für die Schaffung solider gleicher Wettbewerbsbedingungen sind. Es wurde anerkannt, dass die Rolle der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EUFA) und der Europäischen Kommission bei der Entwicklung und Förderung eines harmonisierten und kohärenten Ansatzes mit kompatiblen Systemen für die Meldung, den Datenaustausch und die Rückverfolgbarkeit von Fischereierzeugnissen in dieser Hinsicht von grundlegender Bedeutung ist.

Die Rückverfolgbarkeit von Fischereierzeugnissen in den Mitgliedstaaten gibt Anlass zur Sorge. Obgleich eine erhebliche Verbesserung in allen Mitgliedstaaten zu verzeichnen ist und sich durch die Kontrolle nach der Anlandung die Zuverlässigkeit und Qualität der Daten erhöht hat, gibt es nach wie vor Probleme mit der Kontrolle bei Erstverkauf und Beförderung. Die zentralen Probleme liegen im Verlust der Rückverfolgbarkeit in den beiden Stufen der Produktionskette begründet, in denen Sendungen ohne vorherige Kontrolle der Herkunft der Erzeugnisse auf den Markt gebracht werden könnten. Nach Ansicht der Kontrollbehörden bietet der derzeitige Rahmen für die Kontrolle des Wiegens und der Beförderung Spielraum für Falschmeldungen, während durch die Wiegevorschriften die Kontrolle tendenziell vom Flaggenstaat auf den Küstenstaat verlagert wird. Die Erfahrung hat gezeigt, dass die Beförderung der Teil der Produktionskette ist, der sich besonders gut für Falschmeldungen von Fangdaten eignet. Auch wird das in der Kontrollverordnung vorgeschriebene papiergestützte Rückverfolgbarkeitssystem als nicht wirksam erachtet. Einige Mitgliedstaaten entwickeln daher auf freiwilliger Basis elektronische Rückverfolgbarkeitssysteme, aber die unterschiedlichen Konzepte auf nationaler Ebene behindern Datenaustausch, Gegenkontrollen und Validierung. Andererseits ist zu beachten, dass die zögerliche Weitergabe von Daten, unter anderem zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur (EUFA), in einigen Fällen den Schwierigkeiten beim Datenaustausch zugeschrieben wird.

Auch durch die in vielen Fällen geäußerte Bitte um vertrauliche Behandlung könnte die Umsetzung anderer damit zusammenhängender Maßnahmen (z. B. Zusammenarbeit im Bereich der Küstenwache) ernstlich behindert werden. Darüber hinaus gibt es nach wie vor ungelöste Fragen in Bezug auf die Nutzung wissenschaftlicher Daten für Kontrollzwecke und von Kontrolldaten für Verwaltungszwecke, die im Interesse eines wirksamen Erreichens der Ziele der GFP gelöst werden müssen. Die Analyse hat eindeutig ergeben, dass einige Bestimmungen der Kontrollverordnung über die Sammlung und den Austausch von Daten und Informationen nicht ausreichend klar sind.

Die besonderen Vorschriften für Schiffe mit einer Länge von weniger als 12 Metern werden als nicht uneingeschränkt geeignet erachtet: während die Abweichungen und Ausnahmeregelungen von den Betreibern größerer Schiffe als mangelnde Kontrolle und Beeinträchtigung gleicher Wettbewerbsbedingungen verstanden werden, empfinden die handwerklichen Fischereien die Starrheit einiger Vorschriften als ungerechtfertigte Belastung, vor allem für die stark von der jüngsten Wirtschaftskrise betroffenen Sektoren.

Die Kontrolle der Tätigkeiten der Schiffe mit einer Länge von weniger als 10 Metern, die derzeit von der Verpflichtung zum Führen eines Logbuchs befreit sind, wird von den

Mitgliedstaaten nicht ordnungsgemäß umgesetzt (z. B. Stichprobenkontrolle bei der Anlandung). Bezüglich des Mittelmeers, wo es sich zu über 80 % um kleine Schiffe handelt, ist dieser Aspekt in der derzeitigen Kontrollverordnung nicht angemessen geregelt. Ähnliche Schwierigkeiten bestehen auch in anderen Meeresbecken, wenngleich in geringerem Umfang.

Auch der Mangel an Kontrollvorschriften für die Freizeitfischerei wird als Behinderung gleicher Wettbewerbsbedingungen empfunden und die Bürger sowie die Mehrheit der Interessenträger halten bessere Vorschriften für erforderlich.

Zahlreiche Interessenträger äußerten Bedenken hinsichtlich der Kontrolle der Pflicht zur Anlandung. Die Betreiber sind besonders besorgt in Bezug auf die gleichen Wettbewerbsbedingungen und wollen etwaige zusätzliche Belastungen begrenzen. Es sei darauf hingewiesen, dass – obgleich der Wortlaut der Verordnung zwar durch die sogenannte „Omnibus“-Verordnung¹⁴ an die neue GFP angepasst wurde – die Ansicht vorherrscht, dass die Bestimmungen über die Kontrolle der Pflicht zur Anlandung nicht ausreichen und dass die Kontrolle der neuen Pflichten (z. B. die Kontrolle der Verwendung von Fängen von Arten unterhalb der Referenzmindestgröße für die Bestandserhaltung, die nicht für den unmittelbaren menschlichen Verzehr bestimmt sind) in angemessenerer Weise durchgeführt werden sollte, um Verwirrung und Zweifel bei zahlreichen öffentlichen und privaten Akteuren zu vermeiden.

Die Bewertung ergab ferner, dass Rolle und Zuständigkeiten der Kommission, der EFCA und der Mitgliedstaaten in Bezug auf einige Aufgaben nicht klar sind, was zu Überschneidungen ähnlicher Tätigkeiten führt.

Gewerbliche Betreiber und Fischer äußerten Bedenken in Bezug auf die Starrheit einiger technischer Vorschriften, deren Umsetzung als schwierig erachtet wurde (z. B. in Bezug auf Wiegepraktiken, Toleranzen, Beförderung, Anmeldung, Fristen für die Übermittlung der Verkaufsbelege).

Kultur der Rechtstreue

Ein wichtiger Eckpfeiler der Kontrollpolitik ist es, alle am gesamten Spektrum der Fischereitätigkeiten beteiligten Akteure (Fang, Verarbeitung, Vertrieb und Vermarktung) dafür zu sensibilisieren, wie wichtig die Einhaltung der GFP-Vorschriften ist. Wie die Bewertung ergab, hat der derzeitige Rahmen zum Entstehen einer Kultur der Rechtstreue unter Betreibern und Mitgliedstaaten beigetragen, was wiederum zu einer besseren Einhaltung der GFP-Verpflichtungen führte. Allerdings ist auch klar, dass weiterhin verstärkt auf die Einhaltung der GFP-Vorschriften hingewirkt werden muss, und zwar durch ein umfassendes und leistungsfähiges Überwachungs- und Kontrollsystem und die Sensibilisierung der Fischereiwirtschaft für die Bedeutung der Einhaltung der Bestandserhaltungsmaßnahmen.

¹⁴ Verordnung (EU) 2015/812 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2187/2005, (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 2347/2002 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und der Verordnungen (EU) Nr. 1379/2013 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Anlandeobligationspflicht und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1434/98 des Rates (ABl. L 133 vom 29.5.2015, S. 1).

Die spezifischen Kontroll- und Inspektionsprogramme und die gemeinsamen Einsatzpläne, die unter der Koordinierung der EFCA durchgeführt werden, sind effiziente Instrumente und außerdem sehr gut dafür geeignet, die Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Auch die Weitergabe von Informationen und die Schulungen durch die EFCA haben einen äußerst wichtigen Beitrag dazu geleistet, die neuen geltenden Bestimmungen zu erläutern und die Betreiber für das Thema der Bestandserhaltung zu sensibilisieren.

Die Bewertung zeigt, dass die Kultur der Rechtstreue stark davon abhängt, dass die Kontrollvorschriften in allen Fischereien und Mitgliedstaaten gerecht und einheitlich angewandt werden, auch auf Schiffe von Drittländern, die in EU-Gewässern Fischfang betreiben, und festgestellte Verstöße streng und konsequent weiterverfolgt werden. Die wirksame Anwendung des Sanktionssystems und das Punktesystem für schwere Verstöße bilden anerkanntermaßen eine der Grundlagen dafür, die Gleichbehandlung der Fischer zu gewährleisten. Während jedoch die Kontrollverordnung als angemessener Rechtsrahmen im Einklang mit dem Vertrag erachtet wird, unterscheiden sich die nationalen Systeme und ihre Anwendung in den Mitgliedstaaten erheblich. Das derzeitige Punktesystem für schwere Verstöße wird von den Mitgliedstaaten nicht nach einheitlichen Kriterien angewandt¹⁵. Die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ist im Hinblick auf eine gerechte Behandlung der Fischer unbedingt erforderlich, um so ihr Vertrauen zu gewinnen und die Einhaltung der Vorschriften zu erreichen. Außerdem ist die konsequente und einheitliche Umsetzung von angemessenen Sanktionen im Falle von Verstößen unverzichtbar, um deren abschreckende Wirkung zu gewährleisten und zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der EU beizutragen.

Instrumente der Kommission, mit denen die Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik durch die Mitgliedstaaten gewährleistet wird

Die in der Kontrollverordnung festgelegten neuen Instrumente zur Gewährleistung der Umsetzung der GFP durch die Mitgliedstaaten werden im Allgemeinen von den Interessenträgern positiv aufgenommen. Aufgrund der erweiterten Befugnisse der Europäischen Kommission in Bezug auf die Überprüfung der Kontrolltätigkeiten der Mitgliedstaaten, die Durchführung von Audits und autonome Inspektionen hat sich auch die Einhaltung der GFP-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten verbessert.

Die Aktionspläne, die die Kommission in Zusammenarbeit mit den betreffenden Mitgliedstaaten ausgearbeitet hat, um die ermittelten systembedingten Mängel in ihren Kontrollsystemen zu beheben, haben sich als wirksame Instrumente der Zusammenarbeit erwiesen.

¹⁵ Die Mitgliedstaaten wenden ein Punktesystem für schwere Verstöße im Sinne von Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 an, wonach der Inhaber einer Fangerlaubnis, der gegen die Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik verstoßen hat, mit einer angemessenen Anzahl von Punkten belegt wird.

Die Schwere des betreffenden Verstoßes wird von der zuständigen Behörde des Mitgliedstaats unter Berücksichtigung von Kriterien wie Art des Schadens, Schadenswert, wirtschaftliche Lage des Zuwiderhandelnden und Ausmaß oder Wiederholung des Verstoßes festgelegt.

Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

Durch die Kontrollverordnung wurden die vorherige Kontrollregelung gestrafft und rationalisiert, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Akteuren vereinfacht und der Verwaltungsaufwand verringert.

Die Kontrollverordnung ist jedoch nach wie vor komplex und eine Reihe von Bestimmungen müssen präzisiert werden. Da einige Verpflichtungen Auslegungssache sind und daher von den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich angewendet werden können, wird die Kommission zudem häufig gebeten, Leitlinien zu entwickeln, um einer unterschiedlichen Auslegung entgegenzuwirken.

Dank des Einsatzes moderner Technologien, der Entwicklung elektronischer Fischerei-Informationssysteme und der gemeinsamen Nutzung von Daten dürfte sich der Verwaltungsaufwand langfristig verringern. Dies ist noch immer nicht in vollem Umfang der Fall, da die Entwicklung dieser Systeme zeitaufwendig war und einige elektronische Plattformen sich derzeit noch im Aufbau befinden. Dennoch hat sich im Vergleich zur vorherigen Kontrollregelung der Verwaltungsaufwand für die Betreiber um schätzungsweise 28 % verringert. Es wird anerkannt, dass von den Vorteilen und Kosteneinsparungen am meisten die Behörden profitiert haben und dies auch in Zukunft werden, wenngleich anhand der verfügbaren Informationen eine Quantifizierung nicht möglich war¹⁶.

Die Analyse hat ergeben, dass die Kontrollverordnung das Potenzial hat, den Verwaltungsaufwand weiter zu verringern, z. B. durch die Förderung der Verwendung von IT-Instrumenten.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kontrollverordnung ist von entscheidender Bedeutung für die Gewährleistung der Einhaltung der GFP-Vorschriften. Dieses Rechtsinstrument wird als eines der wichtigsten Instrumente erachtet, wenn es um das Erreichen der Ziele der GFP sowie darum geht, sicherzustellen, dass die Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen durchgesetzt werden. Ihre Grundsätze und Bestimmungen tragen zur Lösung der Probleme bei, die in der Vergangenheit zur extremen Überfischung und mangelhaften Einhaltung der Vorschriften geführt haben.

Die Mitgliedstaaten haben die wichtigsten Bestimmungen der Kontrollverordnung im Allgemeinen umgesetzt und nach sechs Jahren besteht kein Zweifel daran, dass dieser Rechtsrahmen von den Beteiligten gut aufgenommen wird. Aufgrund der Komplexität der Vorschriften und der erforderlichen Zeit für die Anpassung hat sich jedoch die Umsetzung einiger Bestimmungen in manchen Fällen verzögert.

¹⁶ Es sei darauf hingewiesen, dass sich heute der Verwaltungsaufwand sowohl auf die Betreiber als auch auf die Behörden bezieht, während im Jahr 2008 zum Zeitpunkt der Folgenabschätzung nur der Verwaltungsaufwand der Betreiber bewertet wurde. In Ermangelung von Ausgangswerten war es daher nicht möglich, die Verringerung der Verwaltungslasten für die zuständigen Behörden zu quantifizieren.

Die Bewertung hat bestätigt, dass die Kontrollverordnung zwar unbestreitbar zur Verbesserung des Fischereiaufsichtssystems und der Einhaltung der GFP-Vorschriften beigetragen hat, der derzeitige Rechtsrahmen seinen Zweck jedoch nicht ganz erfüllt. Sämtliche Interessenträger fordern eine bessere Anpassung des Kontrollsystems an die neue GFP, insbesondere im Hinblick auf die Pflicht zur Anlandung, und die Steigerung der Synergien mit anderen Politikbereichen, insbesondere der Umwelt und der Märkte.

Zudem war die mangelnde Klarheit einiger Vorschriften einer der Faktoren, die dazu geführt haben, dass in einigen Fällen unterschiedliche Konzepte für die Durchführung auf der Ebene der Mitgliedstaaten entwickelt wurden, wodurch einheitliche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Betreibern behindert wurden, sodass ihr Vertrauen in das System abnahm. Darüber hinaus werden Wirksamkeit und Effizienz der geltenden Regelung dadurch beeinträchtigt, dass einige Bestimmungen überholt oder nicht ausreichend flexibel sind und mitunter von den Mitgliedstaaten nicht wirksam umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang bedürfen die Bestimmungen betreffend die Sanktionen und das Punktesystem, die Weiterverfolgung von Verstößen, den Datenaustausch und die gemeinsame Nutzung von Daten, die Rückverfolgbarkeit, die Überwachung und die Instrumente zur Meldung der Fänge für Schiffe mit einer Länge von weniger als 12 Metern besonderer Aufmerksamkeit.

5. WEITERES VORGEHEN

Aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten und anderer Interessenträger zu diesem Bericht geht hervor, welche wesentlichen Herausforderungen die EU und ihre Mitgliedstaaten bewältigen müssen, um ein kohärentes, wirksames und effizientes System zur Kontrolle der Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen sowie die Einhaltung der GFP-Vorschriften zu gewährleisten. Dazu gehört auch die Verbesserung des Funktionierens der Kontrollverordnung insgesamt im Hinblick auf die Sicherung einer nachhaltigen Fischerei bei gleichzeitiger Steigerung der Synergien mit anderen Politikbereichen.

Die Kommission wird die Ergebnisse der Bewertung den Mitgliedstaaten und einschlägigen Interessenträgern vorlegen, damit sie in die Erörterung wirksamer Lösungen einfließen können.