

Juni 2016

Technische Maßnahmen für die Fischerei

*Folgenabschätzung (SWD(2016)57, SWD(2016)56 (Zusammenfassung)) zu einem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen und den Schutz von Meeresökosystemen, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1098/2007 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und (EU) Nr. 1343/2011 und (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 894/97, (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2549/2000, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 812/2004 und (EG) Nr. 2187/2005 des Rates
(COM(2016)134)*

Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung](#) (FA) der Kommission zu dem genannten [Vorschlag](#) abgegeben werden, der am 11. März 2016 vorgelegt und an den Ausschuss für Beschäftigung und soziale Angelegenheiten des Europäischen Parlaments überwiesen wurde.

Die Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) sieht technische Maßnahmen zur Erhaltung der Fischereiressourcen vor. Nach Artikel 4 der [GFP-Verordnung](#)¹ dienen die technischen Maßnahmen „zur Regulierung der Arten- und Größenzusammensetzung von Fängen und der Auswirkungen von Fangtätigkeiten auf Ökosystemkomponenten durch Vorgaben für den Einsatz und die Konstruktion von Fanggeräten sowie die Begrenzung des Zugangs zu Fanggebieten“. Durch diese technischen Vorschriften wird festgelegt, wo, wann und wie ein Fischereibetrieb Meeresressourcen und das weitere Meeresökosystem nutzen und mit diesen interagieren kann (FA, S. 77). Derzeit sind 31 Verordnungen mit technischen Maßnahmen² in Kraft, die in die folgenden Kategorien unterteilt werden können:

- Maßnahmen zur Regulierung des Einsatzes von Fanggeräten (z. B. Verbote bestimmter Fanggeräte),
- Maßnahmen zur Regulierung der Konstruktion von Fanggeräten (z. B. Mindestmaschenöffnungen),
- Mindestanlandegrößen³,
- Räumliche und zeitliche Beschränkungen (z. B. Sperrgebiete zum Schutz von Jung- oder Laichfischen),
- Maßnahmen zur Abmilderung der Auswirkungen von Fanggeräten auf empfindliche Arten (auch als Naturschutzmaßnahmen bezeichnet) (FA, S. 5).

Die Regulierungsstruktur für technische Maßnahmen ist inzwischen äußerst komplex und nach Ansicht der Kommission wurden die Ziele der vorherigen GFP, die in der [Verordnung \(EG\) Nr. 2371/2002 des Rates über Fischereiressourcen](#) festgelegt sind, mit den bisherigen technischen Maßnahmen größtenteils nicht erreicht (Begründung des Vorschlags, S. 3). Unter den 31 Verordnungen, die derzeit in Kraft sind, gibt es drei detaillierte Grundverordnungen, die vorwiegend technische Maßnahmen für bestimmte Meeresräume in den Gewässern

¹ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.

² Für weitere Einzelheiten siehe das EPRS-Briefing vom 18. März 2016 über die Neugestaltung der technischen Maßnahmen für die Fischerei: [Overhauling fisheries technical measures](#).

³ In der GFP-Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 wird die Mindestanlandegröße durch die Mindestreferenzgröße für die Bestandserhaltung ersetzt, in der Folgenabschätzung wird diese Terminologieänderung jedoch scheinbar nicht berücksichtigt.

der Europäischen Union festlegen, wie z. B. den Nordostatlantik, die Gebiete in äußerster Randlage und das Schwarze Meer⁴, das Mittelmeer sowie die Ostsee. Zudem sind in bestimmten Rechtsakten der Kommission detaillierte Vorschriften für die Konstruktion von Fanggeräten festgelegt. Laut der Folgenabschätzung würden mit dem Vorschlag grundlegende Änderungen in der Regelungsstruktur der technischen Maßnahmen vorgenommen, da die technischen Maßnahmen in einer einzigen Verordnung gebündelt würden (FA, S. 30). Neben einer Festlegung der allgemeinen technischen Maßnahmen auf EU-Ebene würde der neue Vorschlag auch ermöglichen, dass die Mitgliedstaaten entsprechend dem Ansatz der Regionalisierung, der in der neuen GFP vorgesehen ist, technische Maßnahmen auf regionaler Ebene erarbeiten. Laut der Kommission bedeutet Regionalisierung auch, dass eine geringere Anzahl an detaillierten technischen Maßnahmen erforderlich ist, die vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat als gemeinsamer Rechtsakt erlassen werden. Darüber hinaus wird der neue Ansatz der Regionalisierung auch als Triebfeder für die Verwirklichung einer nachhaltigen Fischerei betrachtet und nicht einfach als restriktive und mit Zwang verbundene Maßnahmen zusätzlich zu Fangmöglichkeiten und Aufwandsbeschränkungen (Begründung, S. 6). Die Reform der technischen Maßnahmen wurde als Teil des REFIT-Programms, für das sie durch die Vereinfachung oder Aufhebung mehrerer bestehender Verordnungen und spezifischer Maßnahmen einen Beitrag leisten würde, in das Arbeitsprogramm der Kommission für 2015 aufgenommen (Begründung, S. 6). Der Fangsektor der EU wäre von den möglichen Änderungen der Verordnungen mit technischen Maßnahmen am stärksten betroffen. Laut der Folgenabschätzung umfasst der Sektor 82 047 Schiffe und 98 500 Vollzeitäquivalente (VZÄ)⁵. Beinahe 98 % der Fangflotte sind als Kleinstunternehmen einzustufen, die weniger als 10 Personen beschäftigen und deren Jahresumsatz bzw. Jahresbilanz 2 Mio. EUR nicht übersteigt (FA, S. 20–21).

Problemstellung

In der Folgenabschätzung wird für folgende fünf Probleme Handlungsbedarf auf EU-Ebene festgestellt:

- 1) suboptimale Leistung der technischen Maßnahmen,
- 2) schwere Messbarkeit der Wirksamkeit der technischen Maßnahmen,
- 3) strenge und komplexe Vorschriften,
- 4) mangelnde Flexibilität im Verwaltungsrahmen,
- 5) unzureichende Einbindung wichtiger Interessenträger in den Entscheidungsprozess (FA, S. 12–18).

Problem 1: In Bezug auf die **suboptimale Leistung der technischen Maßnahmen** wurden folgende Ursachen/Auswirkungen ermittelt: Einkommensverluste für Fischer (da die derzeit festgelegte Maschenöffnung zu einem Verlust von marktfähigem Fang führt, z. B. im Nordostatlantik und Mittelmeer), Rückwürfe von zu kleinen ebenso wie von marktfähigen Fischarten wegen Fanggeräten, die nicht selektiv gegenüber anderen, während desselben Fangeinsatzes gefangenen Fischarten sind, Rückwürfe von Fischen, die unterhalb der Mindestanlandegröße sind oder die erlaubte Fangzusammensetzung überschreiten (z. B. um am betreffenden Tag die Vorschriften über die Fangzusammensetzung zu erfüllen), und geringe Wirksamkeit von Naturschutzmaßnahmen (z. B. andauernde Beifänge von Walen in der Fischerei mit Kiemennetzen und pelagischen Schleppnetzen⁶) (FA, S. 13–14).

Problem 2: In Bezug auf die **schwere Messbarkeit der Wirksamkeit der technischen Maßnahmen** wird in der Folgenabschätzung davon ausgegangen, dass die Wirksamkeit der technischen Maßnahmen aus mehreren Gründen schwer messbar ist, unter anderem weil keine definierten Parameter zur Messung des Erfolgs vorhanden sind, und dass eine vergleichende Analyse der gemeinsamen Fischereimaßnahmen nicht möglich ist, weil diese oft Teil eines Gesamtpakets von komplexen Input- und Outputbeschränkungen sind (einschließlich des

⁴ [Verordnung \(EG\) Nr. 850/98 des Rates](#) vom 30. März 1998 zur Erhaltung der Fischereiresourcen durch technische Maßnahmen zum Schutz von jungen Meerestieren. Weitere Einzelheiten zur Durchführung dieser Verordnung finden sich in der diesbezüglich veröffentlichten [Bewertung der Durchführung](#) des EPRS vom September 2015.

⁵ Die Daten stammen aus dem Jahreswirtschaftsbericht über die EU-Fischereiflotte für 2013 des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für die Fischerei (STECF).

⁶ Eine genauere Erläuterung der technischen Fischereimaßnahmen sowie die für die Fischerei verwendete Terminologie ist in der eingehenden Analyse des EPRS von Oktober 2015 mit dem Titel [Die technischen Fischereivorschriften verstehen](#) zu finden.

Fischereiaufwands und der zulässigen Gesamtfangmenge⁷[Total Allowable Catches, TAC]). Der Kommission zufolge werden einige technische Maßnahmen (z. B. Maschenöffnungen, Beschränkungen für bestimmte Fanggeräte und Sperrgebiete) durch politische Verhandlungen festgelegt, was zu einer Verwässerung der Vorschriften und damit zu suboptimalen Lösungen führen kann (FA, S. 15).

Problem 3: In Bezug auf die **strengen und komplexen Vorschriften** wird in der Folgenabschätzung angeführt, dass die technischen Maßnahmen als Werkzeuge für den Input (z. B. Maschenöffnungen oder Beschränkungen für Fanggeräte) betrachtet werden und mit ihnen daher zu viele technische Aspekte der Fangtätigkeiten reguliert werden, anstatt sich auf den erwünschten Output zu konzentrieren (z. B. auf bestimmte Fangstrukturen oder den fischereilichen Druck). Daraus entstehen Anreize für Fischer, die technischen Vorschriften zu umgehen. Ein weiteres Problem besteht darin, dass die Kontrolle und die Durchsetzung der Maßnahmen mitunter schwierig und kostspielig sind. So belaufen sich beispielsweise die durchschnittlichen Kosten für die Kontrollen auf etwa 33 Millionen Euro je Mitgliedstaat (z. B. für Inspektionen am Boden, auf See oder in der Luft sowie Verwaltungskosten) (FA, S. 16–17).

Problem 4: In Bezug auf die **mangelnde Flexibilität im Verwaltungsrahmen** wird in der Folgenabschätzung die Ansicht vertreten, dass das ordentliche Gesetzgebungsverfahren einen komplexen, langwierigen und politischen Prozess darstellt, der für die Festlegung detaillierter technischer Vorschriften, die einer häufigen Aktualisierung bedürfen, nicht besonders geeignet ist. Laut der Folgenabschätzung wurde dies beispielsweise deutlich, als die Vorschläge der Kommission für technische Maßnahmen im Nordostatlantik in den Jahren 2002 und 2008 aufgrund politischer Uneinigkeit abgelehnt wurden. Es wird angeführt, dass es einerseits an der notwendigen Flexibilität mangle, um auf Notsituationen zu reagieren und die technischen Maßnahmen entsprechen anpassen zu können, und Interessenträger andererseits darüber klagen, dass befristete technische Maßnahmen zur Auferlegung langfristiger Beschränkungen verwendet würden. Darüber hinaus sind auch die Naturschutzmaßnahmen, die zum Schutz empfindlicher Lebensräume dienen, zu unflexibel (FA, S. 17–18).

Problem 5: In Bezug auf die **unzureichende Einbindung wichtiger Interessenträger in den Entscheidungsprozess** wird in der Folgenabschätzung erklärt, dass der erfolgreiche Einsatz der technischen Maßnahmen weitgehend von ihrer Akzeptanz durch die Fischer abhängt. Allerdings wird davon ausgegangen, dass sich Fischer und andere Interessenträger im Allgemeinen nicht in den Entscheidungsprozess über technische Maßnahmen einbezogen fühlen und daher der Auffassung sind, dass diese nicht praktikabel oder widersprüchlich seien oder nicht der aktuellen Fangpraxis entsprächen. Infolgedessen sind diese Schlüsselakteure nicht besonders um die Einhaltung der Vorschriften bemüht.

Die Darstellung der beobachteten Probleme hätte auf bessere Weise erfolgen können. Beispielsweise erklären sowohl Problem 1 als auch Problem 2 die suboptimale Leistung. Das Problem der Leistung der technischen Maßnahmen hätte besser erläutert werden können, um herauszuarbeiten, ob das Problem tatsächlich an den Vorschriften selbst liegt oder womöglich doch darin, dass sie von den Fischern nicht eingehalten werden und ihre Durchsetzung schwierig ist (z. B. weil die Fischer die Vorschriften über den Einsatz und die Konstruktion der Fanggeräte als Versuch zur Einschränkung ihrer Tätigkeit sehen und sie Einkommensverluste vermeiden möchten [FA, S. 13]). Politische Verhandlungen werden wiederholt als Problem genannt, in der Folgenabschätzung wird jedoch nicht darauf eingegangen, inwieweit dieses vermeintliche Problem durch den neuen Vorschlag gelöst wird.

Ziele des Legislativvorschlags

Die *übergeordneten* Ziele der Initiative sind, zum Folgenden beizutragen:

- 1) Der gesamte europäische Fischbestand soll auf ein Niveau gebracht werden, mit dem bis 2015 oder spätestens bis 2020 der höchstmögliche Dauerertrag (Maximum Sustainable Yield, MSY) erreicht wird;

⁷ Maximale Biomasse an Fischen, die in einem gegebenen Jahr von einem gegebenen Bestand gefangen werden darf (FA, Glossar).

- 2) in den Fischereien, die Fangbeschränkungen unterliegen, sollen bis 2019 unerwünschte Fänge verringert und Rückwürfe abgeschafft werden;
- 3) im Sinne der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie soll bis 2020 ein guter Umweltzustand (Good Environmental Status, GES) erreicht werden (FA, S. 23).

In der Folgenabschätzung wird angeführt, dass die *spezifischen* Ziele auf die Schaffung einer Regulierungsstruktur für technische Maßnahmen abzielen, mit der:

- 1) eine verbesserte Wirksamkeit der technischen Maßnahmen erreicht wird;
- 2) klare Ziele, Vorgaben und Erfolgskriterien für technische Maßnahmen festgelegt werden;
- 3) Überregulierung beseitigt und die derzeitigen technischen Maßnahmen vereinfacht werden;
- 4) ein flexible Rechtsrahmen gestaltet und die Regionalisierung der technischen Maßnahmen vorangetrieben wird;
- 5) ein Ansatz gefördert wird, der Transparenz und Mitwirkung bei der Festlegung und Spezifikation der technischen Maßnahmen in den Mittelpunkt stellt (FA, S. 23).

Es werden sieben *operative* Ziele festgelegt und mit den spezifischen Zielen verknüpft. Gemäß den neuen Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung ([Better Regulation Guidelines](#)) sollten operative Ziele, die demnach mit den Ergebnissen der politischen Maßnahmen zusammenhängen, allerdings nur für die bevorzugte Option festgelegt werden.

Umfang der erwogenen Optionen

In der Folgenabschätzung werden drei politische Optionen und eine Unteroption beschrieben, mit denen die festgestellten Probleme behoben werden könnten:

Option 1 – Konsolidierung der gemeinsamen Vorschriften in einer einzigen Verordnung (FA, S. 28)

Option 2 – Rahmenverordnung (FA, S. 30)

Option 2.1 – Rahmenverordnung ohne Standardmaßnahmen (FA, S. 32)

Option 3 – Aufhebung der technischen Maßnahmen (FA, S. 32)

Es wird erläutert, dass die verschiedenen Optionen weitgehend verschiedene Regelungsstrukturen für die Spezifikation und Durchführung der technischen Maßnahmen darstellen. Bei allen wesentlichen Änderungen geht es in erster Linie um die Aufhebung oder Vereinfachung bestehender Maßnahmen oder um die Festlegung von Standardmaßnahmen, die auf den bestehenden Vorschriften beruhen (FA, S. 36).

Option 1: Konsolidierung der gemeinsamen Vorschriften in einer einzigen Verordnung

Im Rahmen dieser Option würden die technischen Maßnahmen in gemeinsame Vorschriften und regional spezifische Vorschriften aufgeteilt. Die gemeinsamen Vorschriften, die für alle Fischereien in allen Gebieten gelten (z. B. allgemeine Verbote bestimmter Fangmethoden), würden in einer einzigen Verordnung (im Mitentscheidungsverfahren) zusammengeführt und konsolidiert (FA, S. 28). Die regional spezifischen Bestimmungen würden bei dieser Option in den bestehenden Verordnungen verbleiben, die die Kommission als delegierte Rechtsakte verabschiedet. Für diesen Ansatz gab es vonseiten der Mitgliedstaaten, des Fangsektors und der Beiräte (Advisory Councils, ACs)⁸ wenig Unterstützung, da er ihrer Ansicht nach eine Überarbeitung des von der Kommission [im Jahr 2008 vorgelegten Vorschlags](#)⁹ darstelle, mit dem die technischen Vorschriften vereinfacht und reformiert werden sollten, der vom Rat jedoch abgelehnt wurde. Die Mehrheit von ihnen spricht sich dafür aus, die Regulierungsstruktur für technische Maßnahmen vollständig zu überarbeiten, anstatt die Vorschriften lediglich zu konsolidieren, da man sich dadurch weder wirklich vom Status quo entfernen noch einen direkten Übergang zur Regionalisierung schaffen würde (FA, S. 29).

⁸ Die Beiräte wurden im Rahmen der GFP eingerichtet, um für eine ausgewogene Vertretung aller Interessenträger zu sorgen (FA, Glossar).

⁹ Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Erhaltung der Fischereiressourcen durch technische Maßnahmen (KOM/2008/0324 endg.).

Option 2: Rahmenverordnung

Im Rahmen dieser Option würden die technischen Maßnahmen in einer Verordnung zusammengeführt, die folgende Struktur aufweist: allgemeinen Bestimmungen (Anwendungsbereich und Ziele), technische Bestimmungen, Naturschutzmaßnahmen, Mindeststandards nach Region und Regionalisierung. Durch diese neue Verordnung würde eine Neufassung (eine einzige Verordnung anstatt der derzeitigen zahlreichen Verordnungen) erreicht und die technischen Maßnahmen würden eine neue Ausrichtung erhalten (klare Standards, Ergebnisorientierung anstelle eines hierarchischen Systems mit zahlreichen Ausnahmen), wobei insbesondere durch die Regionalisierung mehr Flexibilität geschaffen würde (FA, S. 30). Ausgehend von festgelegten Standardmaßnahmen könnte die Kommission delegierte Rechtsakte verabschieden, die auf gemeinsamen Empfehlungen der Mitgliedstaaten beruhen (z. B. mit genauen technischen Maßnahmen auf Basis der Mehrjahrespläne oder der befristeten Rückwurfpläne, falls keine Mehrjahrespläne erstellt wurden). Dieser Ansatz wird vom Fangsektor, den Mitgliedstaaten und den nichtstaatlichen Organisationen für alle Meeresräume bevorzugt (FA, S. 31).

Unteroption 2.1: Rahmenverordnung ohne Standardmaßnahmen

Im Rahmen dieser Option würde die gemeinsame Verordnung die gleiche Struktur besitzen wie bei Option 2. Der Folgenabschätzung zufolge würde es eine derartige Struktur erlauben, Maßnahmen zur Regulierung der Konstruktion und des Einsatzes von Fanggeräten, der Sperrgebiete und der Mindestreferenzgrößen für die Bestandserhaltung sowie andere Maßnahmen festzulegen, die auf regionaler Ebene erforderlich sind, um die Ziele des GFP durch delegierte Rechtsakte auf Basis der Rückwurf- und Mehrjahrespläne zu erreichen. Im Gegensatz zu Option 2 würde es allerdings keine Standardmaßnahmen, z. B. hinsichtlich Maschenöffnungen, Mindestreferenzgrößen für die Bestandserhaltung (Minimum Conservation Reference Sizes, MCRS)¹⁰ und Sperrgebieten, geben. Bei dieser Unteroption werden die Zweifel einiger Mitglieder des Fangsektors, welche die Notwendigkeit von Standardmaßnahmen in Frage stellen, berücksichtigt (FA, S. 32).

Option 3: Aufhebung der technischen Maßnahmen

Im Rahmen dieser Option würden alle bestehenden Verordnungen mit technischen Maßnahmen mit sofortiger Wirkung aufgehoben, ausgenommen wären nur wesentliche Naturschutzmaßnahmen zum Schutz empfindlicher Lebensräume und Arten. Spezifische Ziele oder Vorgaben für die technischen Maßnahmen würden in Mehrjahresplänen festgelegt, längerfristige technische Maßnahmen würden auf regionaler Ebene im Rahmen dieser Pläne erarbeitet (FA, S. 32). Die Verwirklichung der übergeordneten und spezifischen Ziele hinge von den Mitgliedstaaten und einer Verhaltensänderung der Fischer ab. Laut der Folgenabschätzung setzt diese Option Gruppendruck und Selbstregulierung voraus, damit selektive Fangpraktiken nicht beibehalten werden und umweltverträgliche Fischerei zur Alltagspraxis wird. Dieser Ansatz wurde von einigen Vertretern des Fangsektors unterstützt (z. B. EUROPECHE, EAPO, LIFE), mehrere Beiräte sowie die Mitgliedstaaten und nichtstaatliche Organisationen waren jedoch dagegen (FA, S. 33).

In der Folgenabschätzung werden die drei Optionen und die Unteroption im Vergleich zur Beibehaltung der bestehenden Situation bewertet, und zwar hinsichtlich der Kriterien Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz und Akzeptanz sowie anhand einer Risikobewertung (Geschwindigkeit der Regionalisierung, Gefahr der Nichteinhaltung und Anreiz für Veränderungen, ungleiche Wettbewerbsbedingungen und uneinheitliche Durchführung). Ein weiteres Hauptkriterium für den Vergleich der politischen Optionen besteht gemäß den Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung im Prinzip der Verhältnismäßigkeit, durch das sichergestellt werde, dass die politische Strategie und deren Intensität dem festgestellten Problem und Ziel entsprechen¹¹. Dieser Aspekt wurde in der Folgenabschätzung nicht berücksichtigt.

¹⁰ Die für eine im Meer lebende Art vorgeschriebene, dem Reifezustand Rechnung tragende Größe, bei deren Unterschreitung Beschränkungen oder Anreize zur Anwendung kommen, durch die der Fang über die Fischereitätigkeit unterbunden werden soll; diese Größe ersetzt gegebenenfalls die Mindestanlandegröße (FA, Glossar).

¹¹ „Better Regulation Guidelines“, Instrument 3, S. 24.

Option 2 ist die bevorzugte Option, da sie anhand der oben genannten Kriterien die beste Bewertung erzielte (FA, S. 64–67).

In der Folgenabschätzung werden keine verworfenen Optionen genannt. Es ist allerdings nicht ersichtlich, wieso Option 1 zur weiteren Analyse beibehalten wurde, da diese Option der Folgenabschätzung zufolge den Beitrag der technischen Maßnahmen für die Ziele der GFP wohl nicht verbessern würde und da sie die spezifischen und operativen Ziele nur teilweise verfolgt (FA, S. 62). Darüber hinaus findet Option 1 weder bei den Mitgliedstaaten, den Beiräten und den nichtstaatlichen Organisationen noch beim Fangsektor Unterstützung (FA, S. 64). Die Beibehaltung von Unteroption 2.1 ist ebenfalls zu hinterfragen, wird in der Folgenabschätzung doch davon ausgegangen, dass eine teilweise Deregulierung zu Unsicherheit und der Entstehung eines Rechtsvakuum führen würde (FA, S. 52). Es entsteht der Eindruck, dass nicht alle Optionen mit der gleichen Ausführlichkeit analysiert wurden, da die bevorzugte Option 2 detaillierter beschrieben wird als die anderen Optionen.

Umfang der Folgenabschätzung

Die Folgenabschätzung liefert eine weitgehend qualitative und eher oberflächliche Analyse der **wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen** sowie der **Vereinfachung**, des **Verwaltungsaufwands** und der **Kosten und Auswirkungen für KMU** (siehe nachfolgende Abschnitte).

In Bezug auf die **wirtschaftlichen Auswirkungen** wird in der Folgenabschätzung bewertet, wie zur Verwirklichung der Ziele des MSY¹² und zur Reduzierung unerwünschter Fänge, die im Rahmen der Anlandeverpflichtung vorgesehen ist, beigetragen würde, da diese beiden Kernpunkte erhebliche Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Tragfähigkeit (Wachstum und Investition), die sektorale Wettbewerbsfähigkeit und die Stabilität der KMU haben würden (FA, S. 36). Laut der Folgenabschätzung würde es bei Option 1 kurzfristig¹³ zu negativen wirtschaftlichen Auswirkungen kommen, z. B. zu wirtschaftlichen Verlusten aufgrund der geringeren Menge an marktfähigen Fängen. Langfristig¹⁴ würden im Fangsektor Kosten für die Anpassung der Fanggeräte entstehen. In der Folgenabschätzung ist eine Tabelle enthalten, in der die Kosten für den Erwerb von Selektionsvorrichtungen und ihren Einbau in bestehende Fanggeräte berechnet wird¹⁵ (FA, S. 43). Bei Option 2 wird davon ausgegangen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen nach einer Übergangszeit, in der die Mitgliedstaaten den Prozess der Regionalisierung beginnen, positiv ausfallen würden (dasselbe gilt für Unteroption 2.1). Die Einführung von Strategien zur Verringerung der Rückwürfe könnte bewirken, dass es bei einigen Arten, die derzeit abhängig von der Fischerei in großen Mengen zurückgeworfen werden, zu einer bedeutenden Steigerung (10–40 %) der mitgeführten und verkauften Fänge kommt (FA, S. 48). Im Mittelmeer würden für die Fangflotten, die überfischte Bestände befischen, kurzfristig bedeutende und negative wirtschaftlichen Auswirkungen entstehen (FA, S. 49). Bei den Optionen 2.1 und 3 würden die kurzfristigen Auswirkungen infolge der Deregulierung ebenfalls negativ ausfallen, da es durch die allgemeine Überfischung zu einer vollständigen Stilllegung bestimmter Fischereien und daher zu bedeutenden wirtschaftlichen Konsequenzen kommen könnte (FA, S. 52). Die Anpassung der Fanggeräte an die neuen, im Rahmen der Regionalisierung festgelegten Maßnahmen würden bei allen Optionen finanziell durch den Europäische Meeres- und Fischereifonds unterstützt werden.

Im Hinblick auf die **sozialen Auswirkungen** wird in der Folgenabschätzung beurteilt, welche Folgen die technischen Maßnahmen für die Beschäftigung im Fischereisektor sowie auf die Löhne und Arbeitsbedingungen hätten (FA, S. 36). Die Beschäftigung würde bei allen Optionen kurzfristig zurückgehen, allerdings würde es durch die schrittweise Regionalisierung auf längere Sicht womöglich zu Verbesserungen kommen. Im Hinblick auf Option 2 wird in der Folgenabschätzung angeführt, dass sich die durchschnittlichen Löhne im Vergleich zu

¹² Der höchste Ertrag, der dem Bestand einer Art entnommen werden kann und den eine erneuerbare Ressource verkraften kann, ohne dass das natürliche Wachstum und die Fortpflanzung beeinträchtigt werden.

¹³ Bis 2019, was der vollständigen Umsetzung der Anlandeverpflichtung entspricht.

¹⁴ Bis 2022 und über die geplante Überprüfung der GFP hinaus.

¹⁵ Die Gesamtkosten für den Fangsektor im Nordostatlantik und in der Nordsee würden sich beispielsweise auf 16,4 Millionen Euro (0,9 % des jährlichen Werts der Anlandungen) belaufen.

dem Szenario, das bei Ausbleiben einer Reform und bei Befischung auf MSY-Niveau entstünde, als Ergebnis der neuen GFP beinahe verdoppeln würden (FA, S. 50). Es ist allerdings nicht ersichtlich, wie relevant die sozialen Auswirkungen tatsächlich für den Zweck des Vorschlags, d. h. die Erhaltung der Fischereiresourcen und den Schutz der Meeresökosysteme, sind.

In Bezug auf die **ökologischen Auswirkungen** könnten gemäß Artikel 11 der GFP bei allen Optionen technische Maßnahmen für Natura-2000-Gebiete festgelegt werden (FA, S. 32). Die Bewertung der ökologischen Nachhaltigkeit erfolgte im Hinblick auf den Schutz der biologischen Vielfalt, die Erhaltung des Zustands natürlicher Ressourcen und die Förderung der nachhaltigen Nutzung von Ressourcen. Als Indikatoren dienten unter anderem die biologischen Auswirkungen auf Fischbestände und bedrohte Arten, z. B. Meeressäuger und Seevögel, und die physischen Auswirkungen auf den Meeresboden (FA, S. 37). Option 2 ist die einzige Option mit positiven ökologischen Auswirkungen, da durch sie die Überfischung reduziert würde und Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Arten und Lebensräume eingeführt würden (FA, S. 57).

In der Folgenabschätzung wird nicht näher darauf eingegangen, ob bestimmte Mitgliedstaaten oder Regionen stärker vom Vorschlag betroffen sein werden als andere und inwiefern es durch die Regionalisierung zu höheren Kosten in bestimmten Fischereigebieten kommen wird, was der Folgenabschätzung zufolge insbesondere bei Option 1 der Fall sein würde (siehe unten).

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

Vorschriften zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze fallen gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in die ausschließliche Zuständigkeit der EU. Daher findet das Subsidiaritätsprinzip hier keine Anwendung (FA, S. 22). Im Rahmen der Regionalisierung werden die Ziele und Vorgaben zur Steuerung der Fischerei zentral festgelegt, während die detaillierten, zur Erreichung dieser Ziele notwendigen Vorschriften auf regionaler Ebene durch die Mitgliedstaaten bestimmt werden (FA, S. 22). In der Folgenabschätzung findet sich wie bereits erwähnt kein eigener Abschnitt zum Thema Verhältnismäßigkeit, noch wird an einer anderen Stelle des Textes darauf eingegangen. Dies liegt vermutlich daran, dass die Kommission die Ansicht vertritt, „[m]it dem Vorschlag werden bereits bestehende Maßnahmen geändert, so dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht ins Gewicht fällt“¹⁶, obwohl diese Argumentation wohl in Frage gestellt werden kann.

Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen

In der Folgenabschätzung wird erläutert, dass es sich bei den öffentlichen Einrichtungen, die von finanziellen und administrativen Auswirkungen betroffen sein werden, um nationale Forschungseinrichtungen, den Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschuss für die Fischerei (STECF), den Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) und die Behörden der Mitgliedstaaten handelt (FA, S. 37).

Im Rahmen von Option 1 würden zusätzliche kurzfristige Kosten für das Aufstellen von befristeten Rückwurfplänen entstehen (Schätzungen zufolge etwa 80 000 EUR bis 120 000 EUR je aufgestellten Plan) (FA, S. 46). Der Übergang zur Regionalisierung wird abhängig vom Fischereigebiet vermutlich zu höheren Kosten führen. Beispielsweise wird in der Folgenabschätzung davon ausgegangen, dass sich die Kosten für Frankreich¹⁷ bei dieser Option um geschätzte 20 % bis 50 % erhöhen werden. Die Kosten für die Kontrolle der technischen Maßnahmen würden hoch bleiben (FA, S. 47). Die Verwaltungskosten für die Mitgliedstaaten würden sich bei Option 2 kurzfristig erhöhen, die Kosten für die Kontrolle würden durch die Vereinfachung jedoch sinken. Die Kosten für die Durchsetzung der übrigen technischen Vorschriften auf See würden jedoch weiterhin bestehen und erheblich sein. Es wird davon ausgegangen, dass die Kosten infolge der Regionalisierung und die Kosten

¹⁶ Begründung des Vorschlags, S. 7.

¹⁷ Frankreich ist von den Fischereien in den nordwestlichen Gewässern, in den südwestlichen Gewässern, in der Nordsee und im Mittelmeer betroffen.

infolge des veränderten Arbeitsaufwands des STEFC und des ICES bei allen Optionen gleich ausfallen würden (FA, S. 51), obwohl diese Kosten bei Option 1 nicht erwähnt werden. Auf lange Sicht könnten die Kosten für die Kontrolle durch den ergebnisorientierten Ansatz und die Verwendung gemeinsamer Einsatzpläne (Joint Deployment Plan, JDP)¹⁸ jedoch reduziert werden. So werden beispielsweise die Einsparungen für die Mitgliedstaaten im Nordostatlantik auf 10,2 Millionen EUR geschätzt (FA, S. 51).

Im Rahmen der Unteroption 2.1 sind die zusätzlichen Kosten für die Mitgliedstaaten dadurch bedingt, dass genaue Fangmeldesysteme eingerichtet werden müssten, da nur gemeinsame technische Bestimmungen und grundlegende Erhaltungsmaßnahmen bestehen bleiben würden (FA, S. 54). Bei Option 3 käme es zur Aufhebung zahlreicher Verordnungen und daher zur Beseitigung bürokratischer Hindernisse, was offensichtliche Vorteile für die Mitgliedstaaten brächte, allerdings entstünden gleichzeitig Kosten für die notwendige Durchführung einer genauen Fangmeldung. Bei der Bewertung der Kosten für die Kontrolle, die bei den einzelnen Optionen entstünden, werden in der Folgenabschätzung bei Option 1 neutrale Auswirkungen, bei Optionen 2 und 2.1 neutrale oder positive Auswirkungen und bei Option 3 positive oder negative Auswirkungen erwartet.

KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

Bei der Beschreibung der einzelnen politischen Optionen wird auch auf die Folgen für KMU eingegangen. Sie bestünden vor allem im Verwaltungsaufwand und den Kosten im Zusammenhang mit der Regionalisierung, die für KMU jedoch zu mehr Mitspracherecht im Entscheidungsprozess führen würde (FA, S. 37 und 47–48). Eine gründlichere Abschätzung der Folgen für KMU wäre wünschenswert gewesen, zumal es sich bei 98 % der Fangflotte um Kleinstunternehmen handelt. Die Auswirkungen für KMU fallen der Folgenabschätzung zufolge bei Optionen 1 und 3 sowohl negativ als auch positiv aus, bei Optionen 2 und 2.1 positiv (FA, S. 58). In Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit fallen die Auswirkungen bei Option 1 neutral aus, bei Optionen 2 und 2.1 positiv und bei Option 3 negativ und positiv (FA, S. 57).

Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen

Die Vereinfachung stellt das eigentliche Ziel des Vorschlags dar, mit dem sechs im Mitentscheidungsverfahren erlassene Verordnungen ersetzt, drei weitere Verordnungen teilweise aufgehoben oder geändert und bis zu zehn damit verbundene Verordnungen der Kommission aufgehoben werden und ein direkter Weg zur Regionalisierung geebnet wird (FA, S. 50). Mit Ausnahme der Tabelle zur Zusammenfassung der politischen Optionen, in dem die geänderten oder aufgehobenen Verordnungen aufgelistet werden (FA, S. 35), wird in der Folgenabschätzung nicht weiter auf das Thema Vereinfachung eingegangen und es wird nicht erläutert, wie die aufgelisteten Verordnungen konkret betroffen wären oder was mit den übrigen 31 Verordnungen geschehen würde.

Beziehungen zu Drittländern

In Artikel 2 des Vorschlags ist festgelegt, dass die Verordnung ebenfalls für die Tätigkeit „von Fischereifahrzeugen, die die Flagge eines Drittlands führen oder in einem Drittland registriert sind, wenn sie in Unionsgewässern tätig sind“, gilt. Die folgenden Drittländer, die in EU-Gewässern tätig sind, wären der Folgenabschätzung zufolge indirekt vom Vorschlag betroffen: Norwegen und die Färöer im Nordostatlantik sowie die Türkei, Marokko und die Ukraine im Mittelmeer und im Schwarzen Meer (FA, S. 21). In der Analyse der Auswirkungen werden Drittländer als Interessenträger aufgeführt und Option 2 wird aufgrund der erhöhten Fangmöglichkeiten als vorteilhafteste Variante für den Nordostatlantik genannt (FA, S. 49).

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

¹⁸ Ein Plan für den koordinierten gemeinsamen Einsatz einzelstaatlicher Mittel (Kontrollschiffe, Überwachungsflugzeuge, gemischte mobile Inspektionsteams etc.) zur Überwachung und Inspektion der Fischereitätigkeiten, die in den Anwendungsbereich der GFP fallen (FA, Glossar).

Die Kommission stützte sich bei der Ausarbeitung der Folgenabschätzung auf die folgenden Berichte und Studien: die Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für die neue GFP¹⁹, eine externe rückblickende und [vorausschauende](#) Bewertung²⁰ einschließlich der Anhörungen der Vertreter des Fischereisektors, der einzelstaatlichen Behörden und der Forschungseinrichtungen einiger Mitgliedstaaten, das [Grünbuch](#) über die Reform der GFP sowie die Berichte des [STECF](#) (FA, S. 1 und 13).

Leider ist der Abschnitt zur Problemstellung teilweise recht inkohärent und für den Leser verwirrend. So erscheinen die Beispiele, die bei Problem 4 aufgeführt werden, widersprüchlich: Die Beschreibung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens als komplexen, langwierigen und politischen Prozess wird durch einen Fall veranschaulicht, in dem es neun Monate dauerte, bis die Mitgesetzgeber sich auf technische Maßnahmen für den Nordostatlantik einigen konnten. Ebenso werden die potentiellen Vorteile der Regionalisierung durch ein Beispiel veranschaulicht, in dem es drei Jahre dauerte, bis sich die Mitgliedstaaten und der Beirat für nordwestliche Gewässer auf eine Notlösung zum Schutz von jungem Schellfisch in der Keltischen See einigen konnten und die Kommission diese verabschiedete. In der Folgenabschätzung wird zwar erklärt, dass die Folgen der einzelnen Optionen nur anhand der begrenzten Erfahrungen, die bisher in Bezug auf die Regionalisierung gesammelt wurden, abgeschätzt werden konnten (FA, S. 36), dennoch hätte der Mehrwert, der durch die Regionalisierung im Allgemeinen entsteht, im neuen Vorschlag vermutlich besser analysiert und dargestellt werden können. Die Analyse der Auswirkungen erscheint recht oberflächlich und von vorwiegend qualitativer Natur zu sein. Zudem stützen sich die wichtigsten Kostenberechnungen auf bestehende Beispiele, ohne eine Prognose der Kosten für die einzelnen Optionen vorzunehmen. Unstimmigkeiten in der Darstellung der Verwaltungskosten führen dazu, dass die Folgenabschätzung teilweise verwirrend ist. So wird beispielsweise angegeben, dass die entstehenden Kosten für die Forschungseinrichtungen und wissenschaftlichen Gremien (STECF und ICES) analysiert wurden, allerdings sind diese nicht in der Abschätzung der verschiedenen Folgen zu finden.

Konsultation der Interessenträger

Aus der Folgenabschätzung geht deutlich hervor, dass sich die vom Vorschlag betroffenen Interessenträger aus dem EU-Fangsektor (Eigner, Betreiber und Besatzungsmitglieder von Fischereifahrzeugen in der EU), Fischereiregulierungsbehörden (nationale, regionale und lokale Behörden zur Regulierung der Fischerei) und der im Sektor tätigen Forschungsgemeinschaft (wissenschaftliche Forschungseinrichtungen und nichtstaatliche Organisationen, die für eine nachhaltige Fischereipolitik eintreten) zusammensetzen (FA, S. 20). Indirekt betroffen sind auch der Verarbeitungs- und Vermarktungssektor, Verbraucher, abhängige Unternehmen und Gemeinschaften sowie Drittländer, die Unionsgewässer befischen (FA, S. 21). Von 24. Januar bis 16. Mai 2014 fand eine öffentliche Konsultation statt, in deren Verlauf 59 schriftliche Beiträge aus 15 Mitgliedstaaten sowie von fünf der sieben Beiräte, Vertretern von über 80 % des Fangsektors, elf fischereiinteressierten nichtstaatlichen Organisationen, Verbraucherschutzgruppen und Bürgern eingegangen sind (FA, S. 3 und 77). Darüber hinaus organisierte die Kommission zwischen 2011 und Anfang 2015 zahlreiche Workshops, Anhörungen und Sitzungen mit den wichtigsten Interessenträgern (Mitgliedstaaten, Europäisches Parlament, Beiräte, dem Fangsektor und nichtstaatlichen Organisationen) (FA, S. 4). Es ist festzustellen, dass die Standpunkte der Interessenträger in der gesamten Folgenabschätzung und insbesondere in der Beschreibung der politischen Optionen angemessen berücksichtigt werden.

Überwachung und Bewertung

In der Folgenabschätzung ist ein Kapitel zum Thema Überwachung und Bewertung enthalten (FA, S. 68), in dem ökologische, wirtschaftliche und soziale Indikatoren sowie Erfüllungsindikatoren vorgeschlagen werden, mit

¹⁹ [SEC\(2011\) 891 final](#), Folgenabschätzung zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik [zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2371/2002].

²⁰ Study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP (Studie zur Unterstützung der Entwicklung eines neuen Rechtsrahmens für die technischen Erhaltungsmaßnahmen im Rahmen der reformierten GFP), 18.7.2014.

denen die Verwirklichung der Zielvorgaben des Vorschlags messbar gemacht werden sollen. Beispielsweise zählen zu den ökologischen Indikatoren die Veränderung der Fangstruktur, Beifänge und der Schutz empfindlicher Lebensräume, zu den sozialen Indikatoren die Beschäftigung und die Löhne der Besatzungen je VZÄ und zu den Erfüllungsindikatoren die Anzahl der Verstöße und der Patrouillentage auf See. Die Daten dafür werden aus der Rahmenregelung für die Datenerhebung, vom ICES, von Überwachungsbehörden und von der Europäischen Fischereiaufsichtsagentur stammen (FA, S. 68–69). Bis spätestens 2022 soll eine Ex-post-Bewertung der technischen Maßnahmen durchgeführt werden, die unmittelbar in die für 2022 geplante rückblickende Bewertung der GFP einfließen würde (FA, S. 69). In der [Bewertung der Durchführung](#) des EPRS in Bezug auf die Verordnung 850/98 werden Bedenken geäußert, was mögliche negative Auswirkungen der Regionalisierung auf grenzübergreifende Tätigkeiten und die Durchsetzung betrifft. Die Kosten für Letzteres werden in der Folgenabschätzung unter dem Abschnitt zu den wirtschaftlichen Auswirkungen behandelt.

Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission

Der Ausschuss für Regulierungskontrolle gab am 19. Juni 2015 seine erste, negative Stellungnahme zu einem Entwurf der Folgenabschätzung ab und nannte drei erhebliche Mängel, die der Verbesserung bedurften. Am 30. Oktober 2015 erfolgte eine zweite, positive Stellungnahme des Ausschusses, in der die Notwendigkeit zur genaueren Herausarbeitung folgender drei Aspekte hervorgehoben wurde: der Inhalt der Optionen (z. B. eine bessere Darstellung des Unterschieds zwischen Optionen 1, Option 2 und Unteroption 2.1), die Abschätzung der Folgen (die Analyse wird als zu hypothetisch und auf anekdotenhaften Beispielen basierend kritisiert) und die Wirksamkeit der Optionen (wie die mangelnde Wirksamkeit der derzeitigen technischen Maßnahmen durch die Regionalisierung verbessert würde). Ähnliche Kritikpunkte fanden sich auch in der ersten, negativen Stellungnahme (FA, S. 2–3). Dennoch wurden diese Mängel offenbar auch in der endgültigen Fassung der Folgenabschätzung nicht behoben.

Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Der Legislativvorschlag der Kommission folgt hinsichtlich der bevorzugten politischen Option offenbar den Empfehlungen der Folgenabschätzung, insbesondere was die Regionalisierung betrifft. In Artikel 27 des Vorschlags werden Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen festgelegt, die mit den in der Folgenabschätzung genannten Maßnahmen übereinstimmen.

Schlussfolgerungen

Zu den wesentlichen Stärken der Folgenabschätzung zählen ihre Verwendung von umfassenden und offenbar zuverlässigen Informationen aus externen Studien, Sitzungen und Anhörungen sowie die überzeugende Darstellung der Standpunkte der Interessenträger und der Ergebnisse der öffentlichen Konsultation im gesamten Bericht. Obwohl die Folgenabschätzung zahlreiche Beispiele zur Veranschaulichung enthält, tragen diese aufgrund ihrer teilweise inkohärenten und recht verwirrenden Darstellungsweise nicht immer zu einem besseren Verständnis der derzeitigen Probleme bei. Die Analyse der verschiedenen Folgen für Interessenträger und Fischereigeiete fällt eher schwach aus. Insbesondere die Analyse der Folgen für KMU ist kurz gehalten und von qualitativer und sehr allgemeiner Natur, obwohl hier vermutlich eine tiefgreifendere Auseinandersetzung angebracht gewesen wäre. Es ist nicht ersichtlich, wieso Optionen 1 und 2.1 für die weitere Analyse beibehalten wurden, da sie nur bedingt zur Lösung des Problems beitragen würden, das hinsichtlich der Durchsetzung der technischen Maßnahmen besteht. Für Option 2, der bevorzugten Option, wurde im Vergleich zu den anderen Optionen eine genauere Analyse durchgeführt, was nahelegt, dass die Auswahl an Optionen womöglich nicht so groß ist, wie sie scheint. Nicht zuletzt hätte in der Folgenabschätzung besser erläutert werden können, wie die verbleibenden Verordnungen mit technischen Maßnahmen und die Rechtsakte der Kommission konkret von den Ergebnissen dieses Vorschlags betroffen wären.

Dokument enthält eine Analyse zur Frage, ob die in den Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung aufgeführten Hauptkriterien sowie die im Handbuch des Parlaments zu Folgenabschätzungen vom Parlament benannten zusätzlichen Faktoren von der Folgenabschätzung offensichtlich erfüllt werden. Es wird kein Anspruch auf eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Vorschlag erhoben. Es wurde zu Informationszwecken und als Hintergrundinformation konzipiert und soll die entsprechenden parlamentarischen Ausschüsse und Mitglieder bei ihrer Arbeit unterstützen.

E-Mail-Kontaktadresse des Referats Ex-ante-Folgenabschätzungen: EPRS-ExAnteImpactAssessment@ep.europa.eu

Redaktionsschluss: Juni 2016. Brüssel, © Europäische Union, 2016.

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments. Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (Blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)