



18.9.2015

ENTWURF EINES BERICHTS

über eine neue GFP: Struktur der technischen Maßnahmen und die
Mehrjahrespläne
(2015/2092(INI))

Fischereiausschuss

Berichterstatter: Gabriel Mato

INHALT

	Seite
ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS	3
BEGRÜNDUNG	10

ENTWURF EINER ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu einer neuen GFP: Struktur der technischen Maßnahmen und die Mehrjahrespläne (2015/2092(INI))

Das Europäische Parlament,

- gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf Artikel 43,
 - gestützt auf die Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik, insbesondere auf Artikel 7 Absätze 2, 9 und 10,
 - gestützt auf Artikel 52 seiner Geschäftsordnung,
 - unter Hinweis auf den Bericht des Fischereiausschusses (A8-0000/2015),
- A. in der Erwägung, dass seit 2009 kaum Fortschritte in den legislativen Dossiers sowohl zu den technischen Maßnahmen als auch zu den Mehrjahresplänen zu verzeichnen sind, was einerseits darauf zurückzuführen ist, dass die Vorschläge der Kommission zu diesen Plänen Reibereien zwischen den europäischen Institutionen hinsichtlich ihrer jeweiligen Befugnisse in dem Entscheidungsprozess gemäß Artikel 43 AEUV verursachten, und andererseits - betreffend die technischen Maßnahmen - die Schwierigkeiten aus der Anpassung der Rechtsvorschriften an den Vertrag von Lissabon herrührten;
- B. in der Erwägung, dass zu den Zielen der Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) die Erreichung des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) unter Anwendung eines ökosystemorientierten Ansatzes gehörte und dass die technischen Maßnahmen und die Mehrjahrespläne als Erhaltungsmaßnahmen die wichtigsten Instrumente sind, um diese Ziele zu erreichen;
- C. in der Erwägung, dass zu den wichtigsten Änderungen, die mit der Reform der GFP von 2013 eingeführt wurden, auch die Beendigung der Rückwürfe und die Regionalisierung gehören;
- D. in der Erwägung, dass die technischen Maßnahmen derzeit ein komplexes, heterogenes und ungeordnetes System von Bestimmungen darstellen, die häufig ohne jeglichen Zusammenhang und sogar widersprüchlich sind und die überdies vom Fischereisektor kaum verstanden werden;
- E. in der Erwägung, dass die Komplexität der technischen Maßnahmen und die damit verbundenen Schwierigkeiten sowie die wenigen greifbaren positiven Ergebnisse der GFP und fehlende Anreize dazu beigetragen haben, Misstrauen unter den Fischern zu säen;
- F. in der Erwägung, dass die Überarbeitung der technischen Maßnahmen das Ziel verfolgen muss, gestützt auf solide wissenschaftliche Grundlagen die Nachhaltigkeit der Fischbestände zu verbessern, ohne die wirtschaftliche Rentabilität der Fischereitätigkeit

zu gefährden;

- G. in der Erwägung, dass das Verbot von Rückwürfen und das Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags eine Verbesserung der Selektivität der Fanggeräte zwingend erfordern;
- H. in der Erwägung, dass das Verbot von Rückwürfen eine radikale Änderung des Konzeptes der Fischereibewirtschaftung mit sich bringt und erfordert, die technischen Maßnahmen in Schlüsselbereichen wie der Zusammensetzung der Fänge ganz anders anzugehen;
- I. in der Erwägung, dass das Fehlen eines Standpunkts des Rates es verhindert hat, die Rechtsvorschriften für die technischen Maßnahmen in Übereinstimmung mit dem Vertrag von Lissabon zu bringen, und dass sich diese Blockade nach der Reform der GFP mit Hilfe von delegierten Rechtsakten, die die Kommission auf Vorschlag der Mitgliedstaaten erlässt, aufzulösen scheint;
- J. in der Erwägung, dass die Definition der allen Meeresgebieten gemeinsamen Grundprinzipien mittels einer Rahmenverordnung, die im Mitentscheidungsverfahren („ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ nach dem Vertrag von Lissabon) angenommen wird, notwendig ist, um gleiche Bedingungen zwischen den Akteuren zu gewährleisten und um die Durchführung und die Kontrolle der technischen Maßnahmen zu erleichtern;
- K. in der Erwägung, dass es nicht erforderlich ist, für Maßnahmen regionaler Tragweite oder für solche, die häufig geändert werden, auf die Mitentscheidung zurückzugreifen, dass sie jedoch für die allen Meeresgebieten gemeinsamen Vorschriften oder für solche, die auf absehbare Zeit nicht geändert werden, beibehalten werden muss;
- L. in der Erwägung, dass die Regionalisierung gewährleisten kann, dass sich die Vorschriften an die Besonderheiten jeder Fischerei und jedes Meeresgebiets anpassen, wodurch Flexibilität erreicht und eine rasche Reaktion auf Notlagen ermöglicht wird;
- M. in der Erwägung, dass die Regionalisierung zur Vereinfachung und zur Verbesserung des Verständnisses der Vorschriften beitragen kann, die damit vom Fischereisektor positiv aufgenommen würden, insbesondere dann, wenn dieser in den Prozess ihrer Annahme einbezogen wird;
- N. in der Erwägung, dass die Regionalisierung nicht zu einer Renationalisierung führen darf, zumal dies nicht mit der GFP als gemeinsamer Politik, bei der die EU wegen der gemeinsamen Bestände die ausschließliche Befugnis besitzt, vereinbar ist;
- O. in der Erwägung, dass die Annahme technischer Maßnahmen auf der Grundlage der Regionalisierung nach dem von den Mitgesetzgebern im Rahmen der neuen Gemeinsamen Fischereipolitik vereinbarten Modell erfolgen muss, d.h. die Annahme von delegierten Rechtsakten durch die Kommission auf der Grundlage von gemeinsamen Empfehlungen der betroffenen Mitgliedstaaten;
- P. in der Erwägung, dass bestimmte Vorschläge für spezifische Verordnungen, die technische Maßnahmen enthalten (Treibnetze, Walbeifänge, Verbot des Abtrennens von Haifischflossen an Bord oder Tiefseefischerei), zu Kontroversen geführt haben; ferner

- in der Erwägung, dass einige Vorschläge – wie der für die Befischung von Tiefseebeständen im Nordostatlantik – mehr als drei Jahre lang blockiert waren; ferner in der Erwägung, dass das Vorgehen bei der Fischerei mit Treibnetzen ebenfalls in einer Sackgasse steckt und dass spezifische Verordnungen zu technischen Maßnahmen von den Regionalen Fischereiorganisationen (RFO) manchmal nicht beachtet wurden, z.B. beim Abtrennen von Haifischflossen an Bord von Schiffen;
- Q. in der Erwägung, dass die für das Mittelmeer geltenden technischen Maßnahmen nicht immer an die Bedürfnisse der verschiedenen lokalen Fischereien angepasst sind;
- R. in der Erwägung, dass sich der Mittelmeerraum deutlich von den übrigen gemeinschaftlichen Fischereigewässern unterscheidet, da er von Drittländern geteilt wird, die über völlig andere Bestandserhaltungsvorschriften als die europäischen verfügen;
- S. in der Erwägung, dass die Wirksamkeit der zwischen 2002 und 2009 angenommenen Mehrjahrespläne ungleichmäßig war und dass die schlechtesten Ergebnisse im Allgemeinen auf die mangelnde Wirksamkeit bestimmter Instrumente und auf Mängel bei der Kontrolle zurückzuführen waren;
- T. in der Erwägung, dass die Reform der GFP die Anlandepflicht einführte, ohne die dem System der zulässigen Fangmengen (TAC) und der Fangquoten innewohnenden Starrheiten zu beseitigen;
- U. in der Erwägung, dass Schwierigkeiten beim Durchsetzen des Verbots von Rückwürfen in den gemischten Fischereien, die mit „choke species“ (fangbegrenzende Arten) zu tun haben, vorhersehbar sind, wobei es vernünftig wäre, innerhalb der Mehrjahrespläne Instrumente wie die Regulierung des Fischereiaufwands zu bevorzugen, die nicht die Starrheiten des Systems der TAC und der Fangquoten aufweisen und die die Erreichung des Ziels des höchstmöglichen Dauerertrags erleichtern sowie die wirtschaftlichen Ergebnisse der Flotte bei der fischereilichen Sterblichkeit verbessern würden;
- V. in der Erwägung, dass nach dem Vertrag von Lissabon das Europäische Parlament Mitgesetzgeber auf dem Gebiet der Fischerei ist, ausgenommen die TAC und die Fangquoten;
- W. in der Erwägung, dass seit 2009 aufgrund der im Rat blockierten Vorschläge kein Mehrjahresplan angenommen wurde;
- X. in der Erwägung, dass im Rahmen der interinstitutionellen Task Force für Mehrjahrespläne die Mitgesetzgeber anerkannt haben, dass man unbedingt zusammenarbeiten muss, um einen pragmatischen Weg zu finden, bei den Mehrjahresplänen voranzukommen und dabei die abweichenden Meinungen zur Auslegung des Rechtsrahmens zu berücksichtigen;
- Y. in der Erwägung, dass die Mehrjahrespläne einen soliden und dauerhaften Rahmen für die Fischereibewirtschaftung bilden müssen; in der Erwägung, dass sie sich auf die besten und aktuellsten verfügbaren wissenschaftlichen und sozioökonomischen Gutachten stützen und flexibel sein müssen, um sich an die Entwicklung der Bestände anzupassen, was auch in Bezug auf die jährliche Beschlussfassung über die Zuteilung

von Fischereimöglichkeiten gilt;

- Z. in der Erwägung, dass in der interinstitutionellen Task Force für Mehrjahrespläne als gemeinsame Elemente der künftigen Mehrjahrespläne das Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags und ein Zeitplan, diesen zu erreichen, eine Referenzgröße für die Bestandserhaltung, um die Schutzbestimmungen zu aktivieren, ein Mechanismus zur Anpassung an die unvorhergesehenen Änderungen bei der wissenschaftlichen Beratung und eine Revisionsklausel ermittelt wurden;
- AA. in der Erwägung, dass die Pläne ein allgemeines Ziel enthalten müssen, das mithilfe von Bewirtschaftungsmaßnahmen erreichbar ist und von einer wissenschaftlichen Beratung untermauert wird; in der Erwägung, dass hohe und stabile Erträge Teil dieses allgemeinen Ziels sein müssen, das sich in den jährlichen Beschlüssen des Rates über Fischereimöglichkeiten im Licht der aktuellsten wissenschaftlichen Gutachten widerspiegeln muss; in der Erwägung, dass diese jährlichen Beschlüsse nicht über den strikten Bereich der Zuteilung von Fischereimöglichkeiten hinausgehen dürfen und nach Möglichkeit größere Schwankungen bei diesen vermeiden müssen;
- AB. in der Erwägung, dass das Urteil des Gerichtshofs vom 26. November 2014 in den Rechtssachen C-103/12 EP/Rat und C-165/12 Kommission/Rat zur Gewährung von Fangmöglichkeiten in EU-Gewässern für Fischereifahrzeuge, die die Flagge der Bolivarischen Republik Venezuela führen, in der ausschließlichen Wirtschaftszone vor der Küste von Französisch-Guayana einen Präzedenzfall schafft, indem es den Inhalt und die Grenzen der beiden in Artikel 43 AEUV enthaltenen verschiedenen Rechtsgrundlagen klärt, und dass Artikel 43 Absatz 3 als Rechtsgrundlage nur für die Gewährung von Fangmöglichkeiten herangezogen werden darf, wie dies in den für die TAC und Fangquoten geltenden Verordnungen geschieht;
- AC. in der Erwägung, dass das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-124/13 EP/Rat über die Verordnung (EU) Nr. 1243/2012 des Rates zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände noch aussteht, wobei das Parlament die Auffassung vertritt, dass die Verordnung angesichts ihres Ziels und ihres Inhalts auf der Grundlage von Artikel 43 Absatz 2 AEUV nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit dem Parlament als Mitgesetzgeber hätte verabschiedet werden müssen; in der Erwägung, dass das Parlament auch gegen die Aufteilung des Vorschlags der Kommission ist, zumal der Rat den Vorschlag in zwei Rechtsakte aufgeteilt hat;
- AD. in Erwägung der beim Mehrjahresplan für die Ostsee erzielten Fortschritte, bei dem der Rat es akzeptiert hat, mit dem EP zusammenzuarbeiten, um die Zielvorgaben für die fischereiliche Sterblichkeit anzunehmen;
- AE. in der Erwägung, dass in Ermangelung von Mehrjahresplänen die in delegierten Rechtsakten von der Kommission auf der Grundlage von Empfehlungen der betroffenen Mitgliedstaaten verabschiedeten Pläne für Rückwürfe die Mindestgrößen für die Bestandserhaltung ändern können;
- AF. in der Erwägung, dass die Pläne für Rückwürfe eine wesentliche Rolle spielen werden, weil eine Änderung der Mindestgrößen für die Bestandserhaltung zu Änderungen bei den Fischereitechniken führen kann und dass sich infolgedessen auch die fischereiliche Sterblichkeit und die Laicherbiomasse, die beiden quantifizierbaren Ziele der

Mehrjahrespläne, ändern würden; in der Erwägung, dass mit der Änderung der Mindestgrößen mittels delegierter Rechtsakte die wichtigsten Parameter der Mehrjahrespläne außerhalb dieser Pläne geändert würden;

- AG. in der Erwägung, dass es der Wille der Mitgesetzgeber war, dass diese delegierten Rechtsakte einen Übergangscharakter haben sollten für einen Zeitraum, der auf keinen Fall drei Jahre überschreiten darf;
- AH. in der Erwägung, dass die Mindestgrößen für die Bestandserhaltung für ein und dieselbe Art von einem Gebiet zum anderen schwanken können, um die besonderen Merkmale der Fischereien und der verwendeten Fanggeräte zu berücksichtigen, und dass es - wenn immer möglich - wünschenswert ist, horizontale Beschlüsse für alle Gebiete einzuführen, um die Kontrollaufgaben zu erleichtern;
1. ist der Ansicht, dass die künftigen technischen Maßnahmen vereinfacht und in einen eindeutig gegliederten Rechtsrahmen eingefügt sowie auf soliden wissenschaftlichen Grundlagen konzipiert werden müssen;
 2. hält eine Überprüfung der technischen Maßnahmen für erforderlich, die die Komplexität und die Heterogenität der derzeitigen Vorschriften korrigiert, ihre wissenschaftliche Grundlage verbessert sowie ihre Kohärenz und Akzeptanz durch den Fischereisektor vergrößert;
 3. ist der Auffassung, dass sich die technischen Maßnahmen möglichst an die Besonderheiten jeder Fischerei und jeder Region anpassen müssen, wodurch eine bessere Einhaltung durch den betroffenen Sektor gewährleistet werden könnte;
 4. hält eine stärkere Einbeziehung der Fischer in den Entscheidungsprozess für notwendig, um die Akzeptanz und die Einhaltung der Vorschriften der GFP durch den Fischereisektor zu verbessern, ebenso wie Anreize, wodurch die für Innovation und eine bessere Selektivität der Fanggeräte bestimmten Beihilfen verbessert werden;
 5. hält es für notwendig, die Mitentscheidung für die Annahme gemeinsamer Vorschriften für alle Meeresgebiete oder für solche Vorschriften, die in absehbarer Zeit nicht geändert werden, beizubehalten;
 6. hält es nicht für notwendig, auf die Mitentscheidung zurückzugreifen, um Maßnahmen regionaler Tragweite oder solche, die häufig geändert werden können, anzunehmen;
 7. ist der Ansicht, dass die Struktur der Regelung für die technischen Maßnahmen auf drei Achsen, die von der Mitentscheidung geregelt werden, und auf einer vierten, die auf die Regionalisierung abhebt, beruhen muss, wobei die drei ersten ein Bündel gemeinsamer und zentralisierter Vorschriften, eine Reihe spezifischer Vorschriften für die wichtigsten Meeresgebiete und eine bestimmte Anzahl spezifischer technischer Bestimmungen umfassen und alle diese Maßnahmen nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet würden, andererseits jedoch die Regionalisierung für die Vorschriften von regionaler Tragweite oder solche Vorschriften, die häufigen Änderungen unterliegen, gelten würde;
 8. hält es für notwendig, die Zweckmäßigkeit, Wirksamkeit und die sozioökonomischen

Folgen der auf technischen Maßnahmen beruhenden spezifischen Verordnungen auf die Flotten der EU zu bewerten, wie z.B. die Treibnetze, Walbeifänge, das Verbot des Abtrennens von Haifischflossen an Bord oder die Tiefseefischerei betreffenden Maßnahmen;

9. hält es für dringend geboten, ein kohärentes Bündel operativer technischer Maßnahmen für jedes einzelne der drei wichtigsten Meeresgebiete festzulegen und dabei die besonderen Merkmale jedes einzelnen Gebiets und insbesondere des Mittelmeers zu berücksichtigen, wo die gemeinschaftlichen einschlägigen Beschlüsse erhebliche Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen den europäischen Fischern und der außergemeinschaftlichen Flotte haben können;
10. ist weiterhin der Ansicht, dass angesichts des Verbots von Rückwürfen die Rechtsvorschrift über technische Maßnahmen in Bereichen wie der Zusammensetzung der Fänge ausreichend flexibel sein muss, um die Entwicklung der Fischereien und die Fortschritte bei der Verbesserung der fischereilichen Selektivität in Echtzeit zu berücksichtigen;
11. ist der Auffassung, dass bei der Überarbeitung der technischen Maßnahmen deren Auswirkung nicht allein im Bereich der Erhaltung der Bestände, sondern auch bei den Kosten der Bewirtschaftung und der Rentabilität der Fischereitätigkeit berücksichtigt werden muss;
12. ist der Ansicht, dass das mit der Rechtsvorschrift für technische Maßnahmen verfolgte Erhaltungsziel durch Maßnahmen, die der Verbesserung der Steuerung des Angebots und der Nachfrage durch eine zunehmende Konzentration des Sektors in Erzeugerorganisationen dienen, ausgebaut werden kann, was ermöglichen würde, die durch das Gemeinschaftsrecht erzielten Ergebnisse zu optimieren;
13. ist der Auffassung, dass die Mehrjahrespläne eine immer bedeutendere Rolle in der GFP in Bezug auf die Erhaltung der Fischereiressourcen spielen sollen, stellen sie doch das geeignetste Instrument dar, um spezifische technische Maßnahmen auf regionaler Ebene anzunehmen und anzuwenden;
14. hält es für notwendig, dass die Mitgesetzgeber ihre Bemühungen fortsetzen, um Vereinbarungen über die Mehrjahrespläne auf der Grundlage der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu erreichen;
15. vertritt die Auffassung, dass die Mehrjahrespläne einen soliden und dauerhaften Rahmen für die Verwaltung der Fischereien darstellen und sich auf die besten und aktuellsten verfügbaren wissenschaftlichen und sozioökonomischen Gutachten stützen, indem sie sich an die Entwicklung der Bestände anpassen und Flexibilität bei der Fassung jährlicher Beschlüsse des Rates über die Fischereimöglichkeiten bieten; ist der Ansicht, dass diese jährlichen Beschlüsse nicht über den strikten Bereich der Zuteilung von Fischereimöglichkeiten hinausgehen dürfen und nach Möglichkeit größere Schwankungen bei diesen vermeiden müssen;
16. hält es weiterhin für erforderlich, dass die künftigen Mehrjahrespläne so konzipiert werden, um das Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags zu erreichen, einschließlich eines vorher festgelegten Zeitplans, einer Referenzgröße für die Bestandserhaltung, um

- die Schutzbestimmungen zu aktivieren, eines Mechanismus zur Anpassung an die Änderungen bei den wissenschaftlichen Gutachten sowie einer Revisionsklausel;
17. hält es für vernünftig, um Probleme aufgrund der Anlandepflicht in den gemischten Fischereien zu vermeiden, die Regulierung des Fischereiaufwands zu bevorzugen, die nicht die Starrheiten des Systems der TAC und der Fangquoten aufweist;
 18. hält es für notwendig, die Beteiligung der Betroffenen an der Gestaltung und der Entwicklung der Mehrjahrespläne über die Beiräte und an allen die Regionalisierung betreffenden Beschlüssen zu erhöhen;
 19. ist der Ansicht, dass das Europäische Parlament die delegierten Rechtsakte zu den Plänen für Rückwürfe mit besonderer Aufmerksamkeit prüfen muss;
 20. ist der Auffassung, dass die zeitlich begrenzte Geltungsdauer der delegierten Rechtsakte für die Pläne für Rückwürfe, einschließlich der Änderungen der Mindestgrößen, in keinem Fall die Obergrenze von drei Jahren überschreiten darf und dass diese gegebenenfalls durch einen Mehrjahresplan ersetzt werden müssen und dass zu diesem Zweck die Mehrjahrespläne so rasch wie möglich verabschiedet werden müssen;
 21. ist der Ansicht, dass die Beschlüsse über die Mindestgrößen im Rahmen der Regionalisierung unter Berücksichtigung der Notwendigkeit gefasst werden müssen, eine übermäßige Zunahme solcher Beschlüsse für jede Art zu verhindern, da dies die Kontrolle erschweren würde und zu Unregelmäßigkeiten oder Betrügereien bei der Vermarktung der Waren führen könnte;
 22. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

1. Einleitung

Zu den Zielen der 2013 durchgeführten Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) gehörte die Erreichung des höchstmöglichen Dauerertrags (MSY) unter Anwendung eines ökosystemorientierten Ansatzes. Sowohl die technischen Maßnahmen als auch die Mehrjahrespläne als Erhaltungsmaßnahmen sind die wichtigsten Instrumente, um diese Ziele zu erreichen.

Jedoch sind seit 2009 kaum Fortschritte in den legislativen Dossiers sowohl zu den technischen Maßnahmen als auch zu den Mehrjahresplänen zu verzeichnen. In letzterem Fall steckt man in einer interinstitutionellen Sackgasse. Diese Blockade war darauf zurückzuführen, dass die Legislativvorschläge für die Mehrjahrespläne die Aufteilung der Fischereimöglichkeiten zu den Vorschriften für die Kontrolle der Fänge zählten. Damit verursachten die Vorschläge der Kommission Reibereien in Bezug auf Artikel 43 AEUV. Was die technischen Maßnahmen anbelangt, rührten die Schwierigkeiten aus der Anpassung der Rechtsvorschriften an den Vertrag von Lissabon her.

2. Die technischen Maßnahmen

Das Ziel der technischen Maßnahmen besteht darin, die Fänge von Jungfischen und andere Beifänge zu vermeiden. Im Prinzip beruht das System auf drei Verordnungen, die einer geografischen Logik folgen (Ostsee, Mittelmeer sowie Atlantik und andere Gewässer). Die technischen Maßnahmen sind ein spezifisches Bündel von Regeln, bilden jedoch zuweilen Teil eines größeren Ganzen von Bewirtschaftungsinstrumenten, wie die Mehrjahrespläne. Ferner gibt es spezifische Verordnungen wie die das Verbot von Treibnetzen, die Verhinderung von Walbeifängen oder das Verbot des Abtrennens von Haifischflossen an Bord betreffenden. Somit sind die technischen Maßnahmen verstreut über mehr als 30 verschiedene Verordnungen und bilden ein komplexes, heterogenes und ungeordnetes System von Bestimmungen, die häufig ohne jeglichen Zusammenhang und sogar widersprüchlich sind.

Die Komplexität der technischen Maßnahmen ist teilweise darauf zurückzuführen, dass sie nach unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen wurden und unterschiedlichen Beweggründen gehorchen. Einige technische Maßnahmen wurden von den Regionalen Fischereiorganisationen (RFO) in die Wege geleitet. Bei anderen Gelegenheiten wurden sie im Zusammenhang mit den jährlichen Verordnungen für die TAC und die Fangquoten erlassen. Allerdings wurde der größte Teil der technischen Maßnahmen vom Rat oder von der Kommission vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und ohne Beteiligung des Europäischen Parlaments nach dem Komitologieverfahren angenommen.

Die Heterogenität und die fehlende Kohärenz der technischen Maßnahmen ist teilweise darauf zurückzuführen, dass sie schrittweise vom Rat als Teil der jährlichen Verordnungen zur Festsetzung der zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) und Fangquoten erlassen wurden. Einige der technischen Maßnahmen sind daher das Ergebnis zwischenstaatlicher politischer Verhandlungen mit einer wenig soliden wissenschaftlichen Grundlage, was zu ungerechtfertigten Unterschieden zwischen den Meeren führt. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon müssen andere Maßnahmen als die TAC und Fangquoten vom

Europäischen Parlament und vom Rat gemeinsam angenommen werden.

Der geografische Ansatz der technischen Maßnahmen wird bei der unterschiedlichen Behandlung in Bezug auf das Mittelmeer deutlich. In diesem Fall wurde nur ein einziges mehr oder weniger kohärentes Maßnahmenpaket im Jahr 2006 verabschiedet. Jedoch hat der regionale Beirat für das Mittelmeer mehrmals die Überprüfung bestimmter technischer Maßnahmen verlangt. Es sei darauf hingewiesen, dass die Kommission in ihrer jüngsten Studie über die technischen Maßnahmen¹ das Mittelmeer aufgrund seiner Komplexität nicht einbezogen hat.

Ein Teil der technischen Maßnahmen besteht aus spezifischen Regelungen. Das Gesetzgebungsverfahren für den größten Teil davon hat zu Kontroversen Anlass gegeben. Insbesondere der Vorschlag zur Befischung von Tiefseebeständen im Nordostatlantik² war mehr als drei Jahre lang blockiert. Das Verfahren betreffend die Fischerei mit Treibnetzen³ liegt ebenfalls auf Eis. Diese Schwierigkeiten und Kontroversen sind eine Reaktion auf die Inhalte der Vorschläge. In einigen Fällen wie im Fall des Abtrennens von Haifischflossen an Bord von Schiffen⁴ wurde die Vorschrift von den Regionalen Fischereiorganisationen (RFO) nicht beachtet, wodurch die Flotte der Europäischen Union gegenüber Drittländern benachteiligt wird. In anderen Fällen wie bei der Verordnung über Walbeifänge⁵ wäre es erforderlich, deren Wirksamkeit zu prüfen.

Andererseits enthalten die Verordnungen über die technischen Maßnahmen eine Reihe von Ausnahmen und Abweichungen, und alle Bestimmungen wurden geändert. Beispielsweise wurde die Verordnung (EG) Nr. 850/1998 14mal geändert. Die Komplexität der technischen Maßnahmen hat sich mit diesen aufeinander folgenden Änderungen erhöht. Es gibt eine ganze Reihe von Widersprüchen, und es fehlt eine eindeutige Definition für die jeweiligen Bereiche der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte, was Fortschritte bei den legislativen Dossiers behindert. Infolgedessen bedürfen sämtliche technischen Maßnahmen seit geraumer Zeit einer Rationalisierung, Vereinfachung und einer Anpassung an den Vertrag von Lissabon.

2002 und 2008 wurde versucht, einige Überprüfungen bei sämtlichen technischen Maßnahmen⁶ durchzuführen. Ein Versuch scheiterte, und der andere wurde auf eine der zahlreichen Änderungen zurückgestutzt. Ebenso wenig gab es Fortschritte bei den legislativen Dossiers betreffend die Anpassungen der drei wichtigsten geografischen Verordnungen an den Vertrag von Lissabon.

Die Kommission schloss im Mai 2014 eine Konsultation der Öffentlichkeit ab zu dem Thema „Ein neuer Rechtsrahmen für die technischen Maßnahmen in der reformierten Gemeinsamen Fischereipolitik“. Der größte Teil der Mitgliedstaaten, die antworteten, hielt es für notwendig, die technischen Maßnahmen zu vereinfachen und gleiche Bedingungen zu garantieren, was erfordert, für einige Vorschriften die Mitentscheidung beizubehalten, und dass sich das Ausmaß der Regionalisierung bei der Gestaltung der technischen Maßnahmen auf die

¹ A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Projekt-Nr.: ZF1455_S02. 7. Juli 2014

² COM(2012) 0371 endgültig — 2012/0179 (COD).

³ COM(2014) 0265 endgültig — 2014/0138 (COD).

⁴ Verordnung (EU) Nr. 605/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juni 2013.

⁵ Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates vom 26. April 2004.

⁶ COM(2002) 672 und COM(2008) 324.

praktische Anwendung konzentrieren und die Kontroll- und Überwachungstätigkeiten berücksichtigen muss. Die Teilnehmer des Fischereisektors hielten es für geboten, ein minimalistisches Konzept bei der neuen Struktur der technischen Maßnahmen zu befolgen und die Mitentscheidung von Beschlüssen, die das Mikromanagement betreffen, auszunehmen. Die RFO hielten ihrerseits einen allgemeinen Rahmen technischer Maßnahmen für erforderlich, die die allgemeinen Ziele und die gemeinsamen Mindeststandards enthalten, die in der gesamten EU gelten müssen, um zu gewährleisten, dass es keine Schwachstellen in der Bewirtschaftung gibt und dass deshalb eine Vereinfachung nicht auf Kosten des Umweltschutzes geschehen dürfe.

In der künftigen Verordnung über technische Maßnahmen wird die Mitentscheidung notwendig sein, um gleiche Bedingungen sicherzustellen und um die Durchführung und die Kontrolle zu erleichtern. Ihrerseits kann die Regionalisierung die Bewirtschaftung erleichtern, indem sie gewährleistet, dass sich die Vorschriften an die Besonderheiten jeder Fischerei und jedes Gewässers anpassen, wodurch Flexibilität erreicht und eine rasche Reaktion auf Notsituationen ermöglicht wird. Ferner kann die Regionalisierung zur Vereinfachung und zur Verbesserung des Verständnisses der Vorschriften beitragen, die damit von der Industrie positiv aufgenommen würden, insbesondere dann, wenn diese in den Prozess der Annahme von Vorschriften einbezogen wird. Allerdings ist eine absolute Regionalisierung nicht mit der GFP als gemeinsamer Politik, bei der die EU wegen der gemeinsamen Bestände die ausschließliche Befugnis besitzt, vereinbar.

Daher scheint es nicht erforderlich zu sein, für Maßnahmen regionaler Reichweite oder solche, die häufig geändert werden können, auf die Mitentscheidung zurückzugreifen. Sie sollte jedoch für die allen Meeresgebieten gemeinsamen Vorschriften oder für solche, die auf absehbare Zeit nicht geändert werden, beibehalten werden.

Die Struktur der Regelung für die technischen Maßnahmen muss auf drei Achsen beruhen. Drei davon würden ein Bündel gemeinsamer und zentralisierter Vorschriften, eine Reihe spezifischer Vorschriften für die wichtigsten Meeresgebiete und eine bestimmte Anzahl spezifischer technischer Bestimmungen, die im Mitentscheidungsverfahren angenommen werden, umfassen. Eine vierte Achse, die der Regionalisierung dient, würde für die Vorschriften von regionaler Tragweite oder solche, die häufigen Änderungen unterliegen, gelten.

3. Die Mehrjahrespläne

Die Mehrjahrespläne dienen dazu, die wichtigsten Arten, die für die Fischerei von Interesse sind, zu bewirtschaften. Gemeinsam ist ihnen die Vorgabe von Zielen für die Bewirtschaftung der Bestände in Bezug auf die Größe der Laicherbiomasse und die fischereiliche Sterblichkeit. Derzeit gibt es elf Mehrjahrespläne bei Unterschieden hinsichtlich der verwendeten Instrumente. Im Allgemeinen werden die zulässigen Gesamtfangmengen (TAC) angewendet, es gibt jedoch auch verschiedene Arten von Instrumenten wie die technischen Maßnahmen, Einschränkungen des Fischereiaufwands oder spezifische Kontrollvorschriften.

Die Mehrjahrespläne wurden im Anschluss an die Reform der GFP von 2002 aufgelegt. Von den bestehenden Plänen regeln zwei die von den RFO bewirtschafteten Bestände, den Roten Thun und den Schwarzen Heilbutt, während die übrigen Pläne Bestände in den Gemeinschaftsgewässern regulieren, indem sie die Gutachten des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) befolgen. Zwischen 2002 und 2009 entwickelten sie sich relativ

langsam, wobei eine Weiterentwicklung bei ihren Modalitäten festzustellen war. Seit 2009 wurde aufgrund der im Rat blockierten Vorschläge kein Plan angenommen.

Die Wirksamkeit der Mehrjahrespläne war ungleichmäßig. Im Allgemeinen gingen die schlechtesten Ergebnisse mit der mangelnden Wirksamkeit der Mechanismen zur Verringerung bestimmter Instrumente und mit Mängeln bei der Kontrolle einher. Nicht vergessen darf man, dass das Flottenmanagement und damit die Steuerung der tatsächlichen Fangkapazität in der GFP an Gewicht verloren hat. Obwohl die verschiedenen Krisen für einen umfangreichen Abbau der Flotte gesorgt haben, war die Verringerung der Fangkapazität sehr viel geringer.

Trotz seiner Bedeutung hat es in den letzten Jahren als Folge der interinstitutionellen Blockade kaum Entwicklungen gegeben, wobei diese auf die Unterschiede bei der Auslegung in Bezug auf die Rechtsgrundlage, die bei den Mehrjahresplänen anzuwenden ist, durch das Europäische Parlament und den Rat zurückzuführen ist, vor allem ob Artikel 43 Absatz 2 AEUV oder Artikel 43 Absatz 3 heranzuziehen ist. Artikel 43 Absatz 3 behält die gesamte Entscheidungsbefugnis dem Rat vor und schließt das Parlament aus. Am 26. November 2014 fällte der Gerichtshof ein gemeinsames Urteil in zwei Rechtssachen¹, die vom Europäischen Parlament und der Kommission gegen einen Beschluss des Rates über die Gewährung von Fangmöglichkeiten in EU-Gewässern für Fischereifahrzeuge, die die Flagge der Bolivarischen Republik Venezuela führen, in der ausschließlichen Wirtschaftszone vor der Küste von Französisch-Guayana angestrengt worden waren. Dieses Urteil schafft einen Präzedenzfall, indem es klärt, dass Artikel 43 Absatz 3 als Rechtsgrundlage nur für die Gewährung von Fangmöglichkeiten herangezogen werden darf, wie dies in den für die TAC und die Fangquoten geltenden Verordnungen geschieht.

Das Urteil des Gerichtshofs in der Rechtssache C-124/13 EP/Rat über die Verordnung (EU) Nr. 1243/2012 des Rates zur Festlegung eines langfristigen Plans für die Kabeljaubestände steht noch aus, wobei das Parlament die Auffassung vertritt, dass die Verordnung angesichts ihres Ziels und Inhalts auf der Grundlage von Artikel 43 Absatz 2 AEUV nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit dem Parlament als Mitgesetzgeber hätte verabschiedet werden müssen. Das Parlament ist auch gegen die Aufteilung des Vorschlags der Kommission, zumal der Rat den Vorschlag in zwei Rechtsakte aufgeteilt hat.

Andererseits kamen die Arbeiten der interinstitutionellen Task Force für Mehrjahrespläne im April 2014 zum Abschluss. Während ihrer Arbeiten anerkannten die Vertretungen der Mitgesetzgeber, dass man unbedingt zusammenarbeiten muss, um einen pragmatischen Weg zu finden, bei den Mehrjahresplänen voranzukommen und dabei die abweichenden Meinungen zur Auslegung des Rechtsrahmens zu berücksichtigen. Man kam überein, dass die Mehrjahrespläne einen soliden und dauerhaften Rahmen für die Fischereibewirtschaftung auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten bilden müssen. Darüber hinaus müssen sie Anpassungen an die Entwicklung der Bestände ermöglichen und Flexibilität bei der Fassung jährlicher Beschlüsse über die Fischereimöglichkeiten bieten.

Als gemeinsame Elemente der künftigen Mehrjahrespläne wurden das Ziel des höchstmöglichen Dauerertrags und ein Zeitplan, diesen zu erreichen, eine Referenzgröße für die Bestandserhaltung, um die Schutzbestimmungen zu aktivieren, ein Mechanismus zur Anpassung an die unvorhergesehenen Änderungen bei der wissenschaftlichen Beratung und

¹ Rechtssachen C-103/12 EP/Rat und C-165/12 Kommission/Rat

eine Revisionsklausel ermittelt.

Nach der Reform der GFP von 2013 müssen die Mehrjahrespläne als Ziel den höchstmöglichen Dauerertrag und eine Frist, ihn zu erreichen, enthalten. Ferner müssen sie Maßnahmen, um das Verbot von Rückwürfen und die Anlandepflicht¹ durchzusetzen, sowie Garantien der Anwendung der Korrekturmaßnahmen und Revisionsklauseln enthalten. Es werden zwei quantifizierbare Ziele für die Mehrjahrespläne festgelegt: die fischereiliche Sterblichkeit und die Laicherbiomasse des Bestands.

Die Reform der GFP führte das Verbot von Rückwürfen ein, ohne die dem System der TAC und der Fangquoten innewohnenden Starrheiten zu beseitigen. Da Probleme in den gemischten Fischereien, die mit „choke species“ (fangbegrenzende Arten) zu tun haben, vorhersehbar sind, erscheint es vernünftig, bestimmte Instrumente zu bevorzugen wie die Regulierung des Fischereiaufwands, die nicht die Starrheiten des Systems der TAC und der Fangquoten aufweisen. Ferner würde die Regulierung des Fischereiaufwands die Erreichung des Ziels des höchstmöglichen Dauerertrags erleichtern und die wirtschaftlichen Ergebnisse der Flotte bei der fischereilichen Sterblichkeit verbessern.

4. Die Reform der GFP von 2013

Ein wesentlicher Bestandteil der Reform der GFP, der sowohl die Mehrjahrespläne als auch die technischen Maßnahmen betrifft, ist die Regionalisierung² oder regionale Zusammenarbeit bei Bestandserhaltungsmaßnahmen. Die Mehrjahrespläne scheinen das geeignetste Instrument darzustellen, um spezifische technische Maßnahmen vor dem Hintergrund der Regionalisierung anzunehmen und anzuwenden.

Es wird festgelegt, dass, wenn der Kommission Befugnisse im Zusammenhang mit den Mehrjahresplänen, den für das Umweltrecht der Union notwendigen Bestandserhaltungsmaßnahmen oder der Anlandepflicht übertragen werden, diejenigen Mitgliedstaaten, die von diesen Maßnahmen betroffen sind, während einer bestimmten Frist gemeinsame Empfehlungen vorlegen können. Um diese Empfehlungen umzusetzen, müssen die Mitgliedstaaten die entsprechenden Beiräte konsultieren. Die Kommission kann die empfohlenen Maßnahmen mittels delegierter Rechtsakte annehmen, sie kann aber auch Vorschläge unterbreiten, wenn sich nicht alle Mitgliedstaaten auf gemeinsame Empfehlungen innerhalb der festgelegten Frist einigen können. Die Kommission kann auch dann Vorschläge vorlegen, wenn die gemeinsamen Empfehlungen nicht als mit den quantifizierbaren Zielen und Vorgaben der Bestandserhaltungsmaßnahmen vereinbar betrachtet werden. Die einzige Rolle, die das Europäische Parlament spielen kann, besteht in der Möglichkeit, sich innerhalb von zwei Monaten gegen einen delegierten Rechtsakt auszusprechen.

Diese neuen Bestimmungen haben Folgen für die technischen Maßnahmen und sind zum großen Teil mit den Mehrjahresplänen verknüpft bzw. rühren aus deren Fehlen her und führen zur Verabschiedung von delegierten Rechtsakten durch die Kommission. Wenn beispielsweise für eine bestimmte Fischerei kein Mehrjahresplan oder Bewirtschaftungsplan angenommen wurde, ist die Kommission befugt, delegierte Rechtsakte zu verabschieden,

¹ Anlandepflicht. Artikel 15 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013

² Regionale Zusammenarbeit bei Bestandserhaltungsmaßnahmen. Artikel 18. Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013

durch die vorübergehend und für einen Zeitraum von höchstens drei Jahren ein spezifischer Plan für Rückwürfe aufgelegt wird, der zudem eine Änderung der Mindestgrößen beinhalten kann¹.

Auf der anderen Seite wurden durch die Verordnung über die Anlandepflicht² Änderungen bei den drei regionalen Verordnungen über technische Maßnahmen (Atlantik, Mittelmeer und Ostsee) eingeführt. Die Pläne für Rückwürfe sind zum wichtigsten Hilfsmittel geworden, um Änderungen auf dem Weg der Übertragung von Befugnissen an die Kommission einzuführen. Die Kommission wurde ermächtigt, Mindestreferenzgrößen zum Zwecke der Erhaltung für Arten, für die die Anlandepflicht gilt, über delegierte Rechtsakte festzulegen und gegebenenfalls Ausnahmen von den Mindestreferenzgrößen zu bestimmen. Dieser Fall ist bereits beim Plan für Rückwürfe für die Ostsee³ eingetreten, mit dem die Mindestgröße für Kabeljau von 38cm auf 35cm verringert wurde,

In den meisten Fällen werden die Mindestgrößen zur Bestandserhaltung von der Kommission durch delegierte Rechtsakte festgelegt. Dies wird die Annahme bestimmter Maßnahmen mit regionaler Tragweite erleichtern, aber die Mindestgrößen zur Bestandserhaltung spielen eine Rolle, die erheblich über die Regionalisierung hinausgeht, und somit könnte dies die Entwicklung der Mehrjahrespläne bedeutend verändern. Indem sie die Mindestgröße verändern, ändern die Fischer die Fischereitechniken, und ebenso werden sich die fischereiliche Sterblichkeit und die Alterspyramide der Laichfische ändern. In der Grundverordnung der GFP wird bestimmt, dass diese beiden Parameter die quantifizierbaren Ziele der Mehrjahrespläne sind⁴. Mit einer Änderung der Mindestgrößen in einem delegierten Rechtsakt würden die wichtigsten Parameter der Mehrjahrespläne außerhalb der eigentlichen Pläne geändert. Es muss berücksichtigt werden, dass die Mindestgrößen eine wesentliche Rolle bei der Vermarktung und bei der Kontrolle der Fischereitätigkeiten spielen.

5. Der Standpunkt des Berichterstatters

5.1. Mehrjahrespläne

Die Mitgesetzgeber müssen einen pragmatischen Weg finden, bei den Mehrjahresplänen im Licht der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs schnell voranzukommen.

Ferner ist es notwendig, die tatsächliche Beteiligung der Betroffenen bei der Gestaltung und der Entwicklung der Mehrjahrespläne zu erhöhen.

Schließlich müssen die Mehrjahrespläne so rasch wie möglich verabschiedet werden. Somit verhindern wir, dass die langfristigen Maßnahmen durch Pläne für Rückwürfe, die naturgemäß nur provisorische Maßnahmen enthalten dürfen, reguliert werden.

5.2. Technische Maßnahmen

Was die künftigen technischen Maßnahmen anbelangt, so müssen diese einfach und klar sein,

¹ Artikel 15 Absatz 6 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013.

² Artikel 1 Absatz 10, Artikel 2 Absatz 5 und Artikel 3 Absatz 5 der Verordnung (EU) Nr. 2015/812 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015

³ Delegierte Verordnung (EU) Nr. 1396/2014 der Kommission vom 20. Oktober 2014.

⁴ Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013

um das Verständnis auf Seiten der Fischer zu erleichtern.

Nach Möglichkeit müssen sie sich an die Besonderheiten jeder Fischerei und jeder Region (Regionalisierung) anpassen.

Jedoch muss die Annahme von für alle Meeresgebiete gemeinsamen Vorschriften oder von Vorschriften, die auf absehbare Zeit nicht geändert werden, durch die Mitgesetzgeber der EU unter Verwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, d.h. der Mitentscheidung, erfolgen.

Tatsächlich wäre eine absolute Regionalisierung nicht mit der GFP als gemeinsamer Politik, bei der die EU wegen der gemeinsamen Bestände die ausschließliche Befugnis besitzt, vereinbar.

Schließlich sind eine stärkere und wirksame Einbeziehung der Fischer in den Entscheidungsprozess bis hin zum letzten Detail der technischen Maßnahmen ebenso wie die Schaffung von Anreizen, um ihre Anwendung zu erleichtern, notwendig.