

April 2016

Die nachhaltige Bewirtschaftung von Außenflotten

Folgenabschätzung (SWD (2015) 276, SWD (2015) 279 (Zusammenfassung)) zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die nachhaltige Bewirtschaftung von Außenflotten und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1006/2008 (COM (2015) 636)

Hintergrund

Mit diesem Dokument soll eine erste Bewertung der Stärken und Schwächen der [Folgenabschätzung](#) (FA) der Kommission zu ihrem Vorschlag über die nachhaltige Bewirtschaftung von Außenflotten und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1006/2008 abgegeben werden. Der am 10. Dezember 2015 angenommene Vorschlag wurde an den Fischereiausschuss des Parlaments überwiesen.

Ziel der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) ist es, die wirtschaftlich, ökologisch und sozial nachhaltige Nutzung lebender aquatischer Ressourcen und von Aquakulturen sicherzustellen. Die GFP erstreckt sich auf Fischereitätigkeiten in den Unionsgewässern einschließlich solcher, die von Fischereifahrzeugen aus einem Drittland ausgeübt werden, sowie auf Fischereitätigkeiten außerhalb der Unionsgewässer durch Fischereifahrzeuge der Union. Durch die externe Dimension der GFP soll sichergestellt werden, dass die Fischereitätigkeiten sowohl innerhalb als auch außerhalb der Unionsgewässer nach denselben Grundsätzen und Normen erfolgen. Als Folge der jüngsten Reform der GFP, die in der Grundverordnung (EU) Nr. 1380/2013 (seit dem 1. Januar 2014 in Kraft) verankert ist, müssen sich die entsprechenden Änderungen in den drei Säulen der GFP, mit denen sie umgesetzt und ergänzt wird, angemessen widerspiegeln, nämlich in der Verordnung zur illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU-Fischerei), in der Kontrollverordnung und in der Fanggenehmigungsverordnung. Der vorliegende Vorschlag¹ für eine Verordnung über die nachhaltige Bewirtschaftung von Außenflotten würde die Verordnung (EG) Nr. 1006/2008 – die Fanggenehmigungsverordnung – ersetzen. Darin werden Genehmigungen der Fischereitätigkeit von Fischereifahrzeugen der Union außerhalb der Unionsgewässer sowie Genehmigungen für Drittlandschiffe zum Fischfang in den Unionsgewässern geregelt.

Die derzeitige Überarbeitung der Fanggenehmigungsverordnung ist notwendig, um die Ziele der neuen GFP umzusetzen. Bei der Überarbeitung handelt es sich außerdem um „eine REFIT-Initiative, durch die die derzeitigen Bestimmungen klarer und einfacher gestaltet werden sollen, insbesondere bezüglich der Zuständigkeiten auf Ebene der Union, der Staaten und der Marktteilnehmer, und die Fanggenehmigungsverordnung mit der Kontrollverordnung in Einklang gebracht werden soll“.² Die Fanggenehmigungsverordnung muss auch deshalb überarbeitet werden, weil im Zuge verschiedener Entwicklungen auf internationaler Ebene³ die Zuständigkeiten von Flaggenstaaten eindeutig festgelegt wurden.

¹ [New rules for managing the EU external fishing fleet, Legislation in progress \(Neue Vorschriften für die Verwaltung der Außenflotte der EU, Gesetzesvorhaben\), Irina Popescu.](#)

² Begründung zum Vorschlag, S. 2.

³ Die EU hat sowohl den Internationalen Aktionsplan der FAO zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, ungemeldeten und unregulierten Fischerei (FAO-Aktionsplan) als auch die Freiwilligen Leitlinien der FAO für die Leistungen von

In ihrer Mitteilung zur externen Dimension der GFP aus dem Jahr 2011 schlug die Kommission eine Überarbeitung der Fanggenehmigungsverordnung vor, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom 19. März 2012 befürwortete. Das Europäische Parlament sprach sich in seiner Entschließung über die externe Dimension der GFP vom November 2012⁴ für eine umfassende Reform der Fanggenehmigungsverordnung aus und forderte, den Anwendungsbereich der GFP über bilaterale Abkommen und regionale Fischereiorganisationen (RFO) hinaus auszuweiten.⁵

Die Außenflotte der EU wird auf ca. 700 Schiffe geschätzt, von denen 250 bis 300 im Rahmen bilateraler Abkommen tätig sind (FA, S. 18). Obwohl die Außenflotte nur wenige Schiffe umfasst (weniger als 1 % der EU-Gesamtzahl), entfällt auf sie mehr als ein Viertel des gesamten Fangvolumens der EU (bei Thunfisch und verwandten Arten sogar über 90 %). Der weit überwiegende Teil der Flotte fischt ausschließlich außerhalb der EU-Gewässer. In der EU verfügen die Mitgliedstaaten Spanien, Frankreich, Portugal, Polen und die Niederlande über große Außenflotten.⁶ Mit Ausnahme öffentlicher Fischereiabkommen ermöglicht die Fanggenehmigungsverordnung „keine Ermittlung und Zählung aller Unionsschiffe, die in Nicht-EU-Gewässern fischen. Dies zu ändern ist daher eines der Ziele des Vorschlags, um die Überwachung der externen Flotte der Union zu verbessern“.⁷ Die Überwachung der Aktivitäten der EU-Fischereiflotte, gleich wo sie tätig ist, ist von entscheidender Bedeutung für die Förderung einer nachhaltigen Fischerei und die Bekämpfung illegaler Tätigkeiten.⁸

Problemstellung

Während die Bestimmungen über die Aktivitäten von in Unionsgewässern tätigen Drittlandsschiffen unproblematisch zu sein scheinen, bestehen hingegen laut der Folgenabschätzung in der geltenden Fanggenehmigungsverordnung Mängel bei den Bestimmungen, die sich mit der Fischereitätigkeit der Flotten der Mitgliedstaaten außerhalb der Unionsgewässer befassen: Die derzeitige Fanggenehmigungsverordnung ermöglicht keine effiziente und transparente Überwachung, Kontrolle und Aufsicht der EU-Außenflotte. Dies ist vor allem auf verwirrende und ungenaue Bestimmungen⁹ sowie auf eine unklare Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen betroffenen Verwaltungsebenen, sowie auf Schwachpunkte in bestimmten Vorschriften zurückzuführen. Ohne die Bewältigung dieser Herausforderungen besteht die Gefahr, dass die nachhaltige Nutzung der Fischbestände bedroht wird und der Ruf der EU international Schaden nimmt.

Darüber hinaus muss die EU in der Lage sein, die Freiwilligen Leitlinien der FAO für Flaggenstaaten bezüglich einer Genehmigungsregelung für Fischereitätigkeiten zu befolgen; daher kann ein Schiff nur dann

Flaggenstaaten angenommen. Letztere sehen vor, dass der Flaggenstaat dafür verantwortlich ist, die langfristige Erhaltung und nachhaltige Nutzung der lebenden Meeresschätze und der marinen Ökosysteme zu gewährleisten. Ferner wird darin empfohlen, dass der Flaggenstaat eine Genehmigungsregelung einführt. Im April 2015 erklärte der Internationale Seegerichtshof (ISGH), dass es zur Sorgfaltspflicht des Flaggenstaats gehört, IUU-Fischereitätigkeiten in Drittlandsgewässern zu verhindern, und stellte klar, dass die Union – und nicht ihre Mitgliedstaaten – für Verstöße gegen bilaterale Fischereiabkommen der EU haftbar ist, die von EU-Fischereifahrzeugen begangen werden.

⁴ [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zur externen Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik \(2011/2318\(INI\)\)](#).

⁵ Das EP forderte die Einbeziehung von bis dahin noch nicht abgedeckten Fischereitätigkeiten, zum Beispiel von privaten Abkommen zwischen Unternehmen aus der EU und Drittländern sowie der Tätigkeiten von EU-Fischereifahrzeugen, die vorübergehend auf einen Drittstaat umgeflaggt werden, um Zugang zu neuen Fangmöglichkeiten zu erhalten.

⁶ Zusammenfassung der Folgenabschätzung, S. 3.

⁷ Kommission schlägt [neue Vorschriften](#) zur Verbesserung der Transparenz und der Kontrolle der international tätigen EU-Flotten vor

⁸ Weitere Informationen zu diesem Thema sind einschlägigen EPRS-Briefings zu entnehmen. Siehe insbesondere:

- [New rules for managing the EU external fishing fleet, Legislation in progress \(Neue Vorschriften für die Verwaltung der Außenflotte der EU, Gesetzesvorhaben\)](#), Irina Popescu

- [Beyond the European seas: The external dimension of the Common Fisheries Policy, In-depth analysis \(Jenseits der europäischen See: Die externe Dimension der Gemeinsamen Fischereipolitik\)](#), Irina Popescu, S. 7 - [Council Regulation 1006/2008 on fishing authorisations, Implementation Appraisal \(Verordnung des Rates 1006/2008 über die Genehmigung von Fischereitätigkeiten, Bewertung der Umsetzung\)](#), Lorna Schrefler

⁹ FA, S. 11.

Fischereitätigkeiten ausüben, wenn es – nach Verfahren, die mit dem Völkerrecht und Aspekten der nachhaltigen Bewirtschaftung vereinbar sind – eine entsprechende Genehmigung vom Flaggenstaat und von dem Drittstaat erhalten hat, in dem es tätig ist.

In der Folgenabschätzung werden vier spezifische Probleme ermittelt, die gelöst werden müssen:

1. Unklare und verwirrende Bestimmungen: Der Folgenabschätzung zufolge bestehen Unvereinbarkeiten mit dem Vertrag von Lissabon und anderen Texten. Während die in der Fanggenehmigungsverordnung vorgesehenen Durchführungsmaßnahmen von der Kommission ergriffen werden müssen, fallen diese Maßnahmen jedoch nicht in den Geltungsbereich von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten im Sinne der neuen Bestimmungen des AEUV. Sie müssen daher gesondert behandelt werden – das heißt, es müssen bezüglich der Übertragung von Fanggenehmigungen und der Neuverteilung von Fangmöglichkeiten Befugnisse an die Kommission übertragen werden.¹⁰ Zudem sind, so die Folgenabschätzung, die Begriffsbestimmungen verwirrend. Begriffe wie „fishing vessel“ (Fischereifahrzeug) oder „fishing activity“ (Fischereitätigkeit) werden in der Fanggenehmigungsverordnung, der Kontrollverordnung und der IUU-Verordnung unterschiedlich verwendet, was zu Uneinheitlichkeiten und Rechtsunsicherheit führt; Konzepte wie „fishing license“ (Fanglizenz) und „fishing authorisation“ (Fanggenehmigung) werden austauschbar verwendet, mit der Folge, dass Fanggenehmigungen zu Unrecht vergeben werden. Zudem wird in der Folgenabschätzung darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen über die Beantragung und die Erteilung von Fanggenehmigungen (anwendbar im Rahmen bilateraler Abkommen und RFO) sowie über die Verwaltung solcher Genehmigungen (anwendbar im Rahmen bilateraler Abkommen) nicht eindeutig sind.

In Bezug auf Erstere gelten die Zulässigkeitskriterien als unklar definiert und schwer überprüfbar. Zwar wurden einige Verbesserungen erzielt (beispielsweise die Einführung eines Antragsformulars zur Beantragung von Genehmigungen oder die Zustimmung einiger RFO zu Mindestangaben für die Genehmigung der Fischereitätigkeit für Schiffe), doch finden sich diese nicht in den Rechtsvorschriften wieder. Das könnte zu einem Widerspruch mit Verpflichtungen aufgrund von EU-Recht und internationalen Vorschriften führen. Ferner gibt es keine Prüfbestimmungen oder Mechanismen, um zu kontrollieren, ob ein Marktteilnehmer, der eine Fanggenehmigung beantragt, alle Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Übermittlung von Daten zu Fängen und Fischereiaufwand oder mit der Zahlung von Gebühren eingehalten hat. Bezüglich der Verwaltung von Fanggenehmigungen bestehen für die Schiffseigner im Übergangszeitraum zwischen dem Ende eines Protokolls und dem Inkrafttreten des nächsten operative Unsicherheiten (Artikel 10 der derzeitigen Verordnung) im Zusammenhang mit Fischereitätigkeiten. Zudem sind die derzeitigen Vorschriften zur Neuaufteilung von nicht ausgeschöpften Fangmöglichkeiten eines Mitgliedstaats auf einen anderen Mitgliedstaat nicht klar genug. Dadurch verzögert sich die Neuaufteilung, und die von der EU im Rahmen bilateraler Abkommen erhaltenen Fangmöglichkeiten werden nicht voll genutzt. Dies hat Konsequenzen sowohl in finanzieller Hinsicht (die nicht genutzten Fangmöglichkeiten werden aus dem EU-Haushalt finanziert) als auch wirtschaftlicher Hinsicht (bestimmte Marktteilnehmer, die in der Lage wären, mehr zu fischen, können das nicht tun, weil ein schneller und wirksamer Umverteilungsmechanismus fehlt).

Schließlich ist die Datenerhebung nur unzureichend festgelegt. Die Mitgliedstaaten sollen Daten über die Fangkapazitäten der Fischereifahrzeuge und über die gefangenen Arten an die Dienststellen der Kommission übermitteln. Das Format der erhobenen Daten unterscheidet sich von einem Mitgliedstaat zum anderen, während das besondere Verfahren zur Prüfung der Fangdaten Verzögerungen bei der Anwendung der Verordnung mit sich bringt. Diese Schwierigkeiten bei der Datenerhebung und ihre heterogene Darstellung haben einen enormen Arbeitsaufwand für die Kommissionsdienststellen zur Folge und wirken sich auf nationaler und europäischer Ebene negativ aus.

¹⁰ FA, S. 12.

2. Unklare Zuständigkeiten verschiedener Verwaltungen: Die Beschreibungen bestimmter Verfahren zur Bearbeitung von Anträgen auf Erteilung von Fanggenehmigungen sowie die einzuhaltenden Fristen und Abläufe sind unklar. Bestimmte Informationen werden zweimal – auf nationaler und europäischer Ebene – geprüft, was einen Mangel an Effizienz beim Umgang mit der Verwaltung und Überwachung von Anträgen auf Erteilung von Fanggenehmigungen führt. Die in bestimmten Phasen des Verfahrens vorgegebenen Fristen sind aufgrund operativer Verzögerungen und der Erfordernis, Daten zwischen allen Beteiligten auszutauschen, schwer einzuhalten. Um dieses Problem zu beheben, haben nationale Verwaltungen und Kommissionsdienststellen Ad-hoc-Regelungen vorgeschlagen, wie etwa den elektronischen Datenaustausch.

3. Schwachpunkte bei den für private Abkommen geltenden Vorschriften: In der derzeitigen Verordnung wird nicht geklärt, wann ein Schiffseigner eine Fanggenehmigung von einem Drittstaat erhalten kann. Zurzeit sind nur die Vorschriften des Drittstaats anwendbar. Daher kann die EU die Tätigkeit ihrer Flotten nicht wirksam kontrollieren. Dieser Umstand könnte sich negativ auf die Fischbestände auswirken. Außerdem gibt es keine Mindeststandards für die Rückverfolgbarkeit von Finanzgeschäften, die für den Erhalt von Fanggenehmigungen getätigt werden. Dies führt zu rechtlicher Verwirrung, mangelnder Transparenz und einer fehlenden wirksamen Überwachung und Kontrolle der EU-Außenflotte. Nach der derzeitigen Fanggenehmigungsverordnung sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, die Kommission über im Rahmen privater Abkommen erteilte Fanggenehmigungen zu informieren, von denen unter ihrer Flagge fahrende Schiffe profitieren.

4. Nicht berücksichtigte Fälle missbräuchlichen Umflaggens: Das Umflaggen ist zwar als solches nicht illegal, kann aber mit unerlaubten Strategien zur Erzielung größerer Fangmengen zusammenhängen. Dies widerspricht dem grundlegenden Prinzip der GFP. Unter der derzeitigen Fanggenehmigungsverordnung könnte das Umflaggen genutzt werden, um die in den bilateralen Abkommen enthaltene Ausschließlichkeitsklausel zu umgehen, nach der ein europäisches Fischereifahrzeug nicht befugt ist, außerhalb des Rahmens des entsprechenden Abkommens auf die Bestände eines Drittstaats zuzugreifen. Manche Marktteilnehmer nutzen das Umflaggen, wenn sie ihre Quote ausgeschöpft haben, und kehren einige Monate später zur Flagge eines EU-Mitgliedstaates zurück. Damit verletzen sie die Vorschriften zum Schutz gegen die Überfischung bestimmter Arten. Dies könnte zu illegaler, ungemeldeter und unregulierter Fischerei durch bestimmte Marktteilnehmer führen.

Die Probleme, die bei der Anwendung der derzeitigen Fanggenehmigungsverordnung bestehen, hätten besser erläutert und strukturiert sein können. Es wäre für die Folgenabschätzung vorteilhaft gewesen, wenn die Belege, die zur Stützung der Problemanalyse angeführt wurden, noch gestärkt und mehr konkrete Beispiele genannt worden wären.

Ziele des Legislativvorschlags

Der Folgenabschätzung zufolge besteht das *allgemeine* Ziel des Vorschlags der Kommission darin, die globale Bewirtschaftung der Meere durch eine bessere Überwachung der EU-Außenflotte zu verbessern. Die Verbesserung der globalen Bewirtschaftung der Meere scheint ein extrem ehrgeiziges Ziel zu sein. Zu den *spezifischen* Zielen gehören:

- 1) die Entwicklung eines kohärenten rechtlichen Rahmens durch:
 - die Verbesserung der Kohärenz und Abstimmung mit anderen bestehenden Rechtsrahmen,
 - die Klärung der Bestimmungen über im Rahmen bilateraler Abkommen erteilte Fanggenehmigungen sowie
 - die Klärung der Bestimmungen über in den Unionsgewässern operierende Fischereifahrzeuge aus Drittstaaten;
- 2) die Klärung der jeweiligen Funktionen der verschiedenen involvierten Verwaltungen;
- 3) die Verbesserung der Transparenz privater Fanggenehmigungen;
- 4) die Verhinderung des missbräuchlichen Umflaggens.

Zwischen den oben beschriebenen Problemen und einigen der formulierten Ziele schient keine eindeutige Verbindung zu bestehen. So wird beispielsweise das Problem, dass die Kriterien für die Beantragung und Erteilung von Fanggenehmigungen im Rahmen bilateraler Abkommen und RFO nicht hinreichend definiert sind, nur teilweise angegangen, da keine speziell mit der Erteilung von Fanggenehmigungen im RFO-Rahmen zusammenhängenden Ziele vorhanden sind. In der Zusammenfassung der Folgenabschätzung werden die spezifischen Ziele prägnanter dargelegt. Es gibt keine *operativen* Ziele.

Umfang der erwogenen Optionen

Neben dem Basisszenario, welches im ersten Teil der Folgenabschätzung beschrieben wird, werden vier Optionen vorgestellt:

Option 1: Die Überarbeitung der derzeit geltenden Verordnung wird darauf beschränkt, die Anpassung an die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon sicherzustellen.

Option 2: Leitlinien zur Klärung des geltenden Wortlauts der Fanggenehmigungsverordnung: zusätzlich zu Option 1 würde die Kommission Leitlinien erarbeiten, um zu klären, wie bestimmte Vorschriften, die derzeit nicht präzise genug sind, ausgelegt werden können. Dies würde insbesondere folgende Punkte betreffen: Verfahren, Fristen und Zuständigkeiten bei der Einreichung, Bearbeitung und Übermittlung von Fanggenehmigungen, die im Falle partnerschaftlicher Fischereiabkommen erteilt werden, oder die Einführung von Listen der Fischereifahrzeuge, die im Rahmen des „Mandats“ von RFO zum Fischfang zugelassen sind; ferner die Neuaufteilung gegebenenfalls ungenutzter oder nicht vollständig ausgeschöpfter Fangmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten (Artikel 10 der derzeitigen Verordnung). Ausgangspunkt für solche Leitlinien könnten zum einen die von den nationalen Verwaltungen und den Kommissionsdienststellen erarbeiteten Ad-hoc-Lösungen bezüglich der Verabschiedung von Verfahren im Zusammenhang mit Fanggenehmigungen, sowie zum anderen die von verschiedenen Interessenträgern im Konsultationsverfahren geäußerten Ansichten sein. Bei dieser Option wäre es weder gestattet, die Kriterien für die Erteilung von Fanggenehmigungen zu ändern, noch wäre ein kohärentes und vollständiges System für die Verwaltung und Kontrolle der Außenflotten gewährleistet.

Option 3: Änderung der geltenden Verordnung: Diese Änderung umfasst die in den Optionen 1 und 2 vorgesehenen Änderungen und sorgt ferner für mehr Rechtssicherheit. Die Änderungen würden Unzulänglichkeiten, Unklarheiten und Lücken in den geltenden Rechtsvorschriften beseitigen und somit den Mitgliedstaaten und privaten Akteuren unmissverständliche Bestimmungen an die Hand geben. Sie würden unter anderem Folgendes umfassen: Rechtsbestimmungen zur Einrichtung einer Liste von Zulässigkeitskriterien für die Vergabe von Fischereigenehmigungen; Klärung von Fristen für die Einreichung von Genehmigungsanträgen; Streichung von Bestimmungen betreffend die Fortsetzung der Fischereitätigkeiten am Ende eines Protokolls oder in einem Übergangszeitraum zwischen zwei Protokollen; Harmonisierung der Daten betreffend Fänge und Aufwand; Standardisierung des Formats und der Häufigkeit von Datenübermittlungen zur Gewährleistung eines hohen Maßes an Kontrolle der Tätigkeiten; und Neuaufteilung der Fangmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten. Es würden weitere Änderungen eingeführt in Bezug auf die verschiedenen Begriffsbestimmungen, die Fristen und Verfahren zur Vergabe von Genehmigungen und die jeweilige Rolle der Kommission und der Mitgliedstaaten. Diese Option würde weder die Erweiterung des Anwendungsbereichs der gegenwärtigen Verordnung noch die Annahme von neuen Bestimmungen, die über die derzeitigen Vorschriften zur Vereinfachung und Klärung des Rechtsrahmens hinausgehen, umfassen; folglich fallen direkte Genehmigungen und das Umflaggen nicht unter diese Option.

Option 4: Annahme einer neuen Verordnung mit einem erweiterten Anwendungsbereich, der auch private Fischereigenehmigungen und die Vermeidung des missbräuchlichen Umflaggens umfasst: Dies geht über die Option 3 hinaus und umfasst Bestimmungen zur Abdeckung aller Fischereitätigkeiten durch Einführung des Grundsatzes der vorherigen Genehmigung durch den Flaggenstaat. Die Option 4 umfasst Bestimmungen zur Verschärfung der Bedingungen für die Erteilung privater Fischereigenehmigungen und die Überwachung der

Fischereifahrzeuge, die diese in Anspruch nehmen. Ferner wäre die Einführung von Bestimmungen zur Vermeidung von Umflaggstrategien, die eingesetzt werden, um die Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik oder der anwendbaren Erhaltungsmaßnahmen zu umgehen, vorgesehen. Dazu ist die Einrichtung von Mindestnormen erforderlich, um sicherzustellen, dass europäische Schiffe, selbst während eines kurzen Zeitraums des Umflaggens, sich für ein nachhaltiges Ressourcenmanagement einsetzen. Im Rahmen dieser Option wird das Chartern berücksichtigt und geregelt. Der elektronische Datenaustausch zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten sollte den Informationsfluss in Bezug auf Anträge für Fischereigenehmigungen vereinfachen und deren Bearbeitung beschleunigen; ferner ist die Einrichtung eines elektronischen und teilweise öffentlichen Fischereigenehmigungsregisters vorgesehen, um die Transparenz der Fischereitätigkeiten der europäischen Flotte zu fördern.

Die bevorzugte Option ist die Option 4, da durch sie alle politischen Zielsetzungen erreicht werden und zur internationalen Glaubwürdigkeit der Fischereitätigkeiten der Europäischen Union beigetragen wird. Eine stärkere Berücksichtigung der Analyse und Durchführbarkeit der nichtlegislativen Option im Vergleich zu den legislativen Optionen wäre hilfreich gewesen.

In Tabelle 1¹¹ der Folgenabschätzung wird mit eingeschränktem Erfolg versucht, den Inhalt der vier verschiedenen Optionen und des Ausgangsszenarios zusammenzufassen. Leider werden diese in Bezug auf Fragen vorgestellt und miteinander verglichen, die offenbar wenig mit den erörterten Problemen oder den aufgeführten Zielsetzungen zu tun haben. Außerdem fällt auf, dass die Begründung des Vorschlags fünf mögliche Optionen enthält und nicht die vier, die in der Folgenabschätzung und deren Zusammenfassung erwähnt werden. Dennoch ist der Inhalt der bevorzugten Option in den drei Dokumenten ähnlich und entspricht der in der Folgenabschätzung beschriebenen Option 4.

Umfang der Folgenabschätzung

Die Optionen werden ausgehend von ihren wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen auf sehr extensive und oberflächliche Weise überprüft. Die Analyse wird durch die Bewertung der Auswirkungen der ausgewählten Option beherrscht. Ferner wird keine quantitative Analyse durchgeführt. Die Kommission erkennt die Ungewissheiten in Bezug auf die genaue Anzahl der Fischereifahrzeuge an, die von dieser Verordnung betroffen sind, und stellt fest, dass der Mangel an von den Mitgliedstaaten übermittelten genauen Daten jeden Versuch der Quantifizierung erschwert.¹² Folglich wird in der Folgenabschätzung keine Methode vorgestellt und es wird weder eine kurz- noch eine langfristige Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. In der Folgenabschätzung wird nicht auf die potenziellen Auswirkungen auf den Fischmarkt und die Endverbraucher eingegangen.

Subsidiarität/Verhältnismäßigkeit

Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe d AEUV hat die Union ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik. Folglich findet der Grundsatz der Subsidiarität hier keine Anwendung. Die Frage der Verhältnismäßigkeit wird in der Begründung des Vorschlags erwähnt, es wird darauf jedoch in der Folgenabschätzung überhaupt nicht eingegangen. Aus der Begründung geht Folgendes hervor: „Die erwarteten Vorteile überwiegen jedoch eindeutig gegenüber den erforderlichen Anstrengungen, insbesondere bezüglich der positiven Auswirkungen auf die Bewirtschaftung von Fischereiressourcen“.¹³ Hierzu werden allerdings keine weiteren Belege angegeben. Die Verordnung wird als angemessenes Rechtsinstrument gewählt, da sie eine einheitliche Anwendung der betreffenden Vorschriften in der gesamten EU gewährleistet. Es sind keine begründeten Stellungnahmen der einzelstaatlichen Parlamente eingegangen.

¹¹ FA, S. 30-31.

¹² FA, S. 31.

¹³ Begründung des Vorschlags, S. 4.

Auswirkungen auf den Haushalt oder die öffentlichen Finanzen

In der Folgenabschätzung werden keine Auswirkungen auf den Haushalt und keine wesentlichen Auswirkungen auf die einzelstaatlichen Haushalte und Behörden festgestellt, obgleich (im Zusammenhang mit der Einrichtung des elektronischen Datenaustauschs und des Registers) geringfügige organisatorische Folgen für die Behörden wahrscheinlich sind. Eine weitere Prüfung der zusätzlichen Verwaltungslast im Zusammenhang mit der Einführung der verstärkten Zulässigkeitskriterien hätte die Folgenabschätzung gestärkt.

KMU-Test/Wettbewerbsfähigkeit

Die von dieser Verordnung betroffene Flotte besteht generell aus Schiffen der Industriefischerei, die mehr als 40 Meter lang sind. Aus der Folgenabschätzung geht hervor, dass die meisten der betroffenen Unternehmen nicht den Kriterien entsprechen, mit denen KMU definiert werden. Folglich wird keine Folgenabschätzung für KMU durchgeführt. Was die Wettbewerbsfähigkeit angeht, können die in der bevorzugten Option vorgesehenen Regeln bezüglich des Umlaggens Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Außenflotte haben, da sie strengeren Anforderungen unterliegen würde als Schiffe, die andere Flaggen führen, was potenziell dazu führen könnte, dass einige Schiffe aus dem europäischen Flottenregister abgemeldet werden und zukünftig Flaggen mit weniger strikten Anforderungen führen.¹⁴

Vereinfachung und sonstige Regelungswirkungen

Die Überarbeitung der Fanggenehmigungsverordnung ist Teil des REFIT-Programms. Die Begründung des Vorschlags sieht Folgendes vor: „Durch klarere und einfachere Vorschriften sollen die Bearbeitung von Genehmigungsanträgen gestrafft und verbessert, mehr Rechtssicherheit für die Marktteilnehmer geschaffen und Überschneidungen zwischen den beteiligten Akteuren beseitigt werden. Dies soll dazu beitragen, den rechtlichen Rahmen, in dem die Außenflotte tätig ist, zu verbessern und gleichzeitig die Kontrolle durch die Behörden auszuweiten.“¹⁵ Ein Register der Fanggenehmigungen (mit einem öffentlich zugänglichen und einem gesicherten Teil) wird vorgeschlagen, so dass alle Beteiligten unter Beachtung der Vorschriften für die Verarbeitung personenbezogener Daten Zugriff auf Informationen über die Tätigkeiten der Außenflotte haben.

Beziehungen zu Drittländern

Die vorgeschlagene Verordnung wird sich positiv auf Drittländer auswirken, die Fanglizenzen für EU-Schiffe erteilen. Durch die Verbesserung des Managements der Außenflotte würde die EU zur Einführung eines Eckwerts auf internationaler Ebene in diesem Bereich und damit zu einem besseren Management der Fischressourcen weltweit beitragen. Einige Drittländer könnten folglich die neue EU-Verordnung nutzen, um ihre eigenen Systeme zu ändern, und die Kontrolle der Fahrzeuge unter ihrer Flagge stärken.

Qualität der Daten, Untersuchungen und Analysen

Die Folgenabschätzung ist in französischer Sprache verfasst, während einige der Anhänge in englischer Sprache verfasst sind. Verwirrend ist, dass der Titel von Anhang 3 französisch ist, während der Inhalt auf Englisch ist. Es werden nicht immer Erklärungen der technischen Begriffe gegeben, was die Verständlichkeit für Nicht-Experten verbessert hätte. Außerdem wird in der Folgenabschätzung darauf hingewiesen, dass Klärungsbedarf in Bezug auf die Begriffe „Fanglizenz“ und „Fanggenehmigung“ besteht, obgleich auch in der Folgenabschätzung selbst die beiden Begriffe synonym verwendet werden. Wie oben bereits erwähnt, enthält die Folgenabschätzung eine Reihe von Unstimmigkeiten; die Präsentation der durchgeführten Analyse ist nicht immer klar und die Informationen hätten besser strukturiert werden können.

¹⁴ FA, S. 37.

¹⁵ Begründung des Vorschlags, S. 5.

Die Kommission scheint zur Vorbereitung der Folgenabschätzung weder eine externe Studie in Auftrag gegeben zu haben, noch wird die Einbeziehung externer Experten erwähnt. Es wurden jedoch Fachsitzungen unter Beteiligung der Mitgliedstaaten abgehalten. Auch wurde so gut wie keine quantitative Bewertung durchgeführt und wenn doch, so auf extrem unzulängliche Art und Weise. So geht aus der Folgenabschätzung beispielsweise hervor, dass gemäß einer ersten Schätzung¹⁶ die Kosten zur EDV-gestützten Durchführung der Verfahren und zur Einrichtung des Registers sich auf mindestens 150 000 EUR belaufen. Dies wird jedoch nicht weiter erläutert. Die Kommission argumentiert dahingehend, dass diese Kosten angesichts der Vorteile eines Erfahrungsaustausches zwischen den Behörden und der Erreichung politischer Zielsetzungen offenbar relativ bescheiden ausfallen – daher seien diese Investitionen gerechtfertigt. Der Bericht hätte überzeugendere Argumente und klarere quantitative Daten zum Nachweis dafür enthalten können, dass die erwarteten Vorteile die Kosten aufwiegen. Eine bessere Schätzung der Verwaltungskosten der bevorzugten Option 4 hätte die Qualität der Folgenabschätzung gestärkt. Generell ist die qualitative Analyse aller Optionen hauptsächlich auf die Vorteile ausgerichtet und es wird nur selten auf die potenziellen Kosten eingegangen.

Der Vorschlag sieht vor, dass die Kommission die Methode zur Neuaufteilung der Fangmöglichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten per Durchführungsrechtsakt festlegt. Aus der Folgenabschätzung geht nicht hervor, ob diese Durchführungsrechtsakte von einer Folgenabschätzung begleitet werden. Ferner werden die Optionen nicht ausgehend von ihrer Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz zur Erreichung der politischen Zielsetzungen verglichen, sondern seltsamerweise ausgehend von ihrer Fähigkeit, die Monitoring- und Bewertungsindikatoren zu erreichen (siehe Tabelle 4)¹⁷.

Konsultation der Interessenträger

Zwischen April und Juli 2013 fand für einen Zeitraum von 12 Wochen eine öffentliche Konsultation basierend auf einem Konsultationspapier und einem spezifischen Fragebogen statt. Es gingen insgesamt nur 11 Antworten in Vertretung von 17 Organisationen ein. In der Folgenabschätzung wird dahingehend argumentiert, dass obgleich diese Anzahl gering zu sein scheint, alle Kategorien von Interessenträgern, wie Mitgliedstaaten, Reeder und NRO in der Lage waren, ihren Standpunkt darzulegen. In Anhang 2 werden die Stellungnahmen der verschiedenen Interessenträger vorgestellt.

Zur Ergänzung der eingegangenen Antworten organisierte die Kommission am 30. September 2013 eine Fachsitzung unter Beteiligung von Mitgliedstaaten. Ziel war es dabei, die Stellungnahme der direkt an der Verwaltung von Fanggenehmigungen beteiligten Interessenträger einzuholen und spezifische Optionen zu erörtern. In Anhang 4 werden die erörterten Fragen und die Stellungnahmen der neun teilnehmenden Mitgliedstaaten vorgestellt. Diese wiesen auf den unangemessenen Arbeitsaufwand für die Behörden und den Bedarf an Vereinfachung sowie die Unstimmigkeiten zwischen der geltenden Verordnung und dem Klärungsbedarf in Bezug auf die Rollen der Kommission und der Mitgliedstaaten und auf Probleme bei der Neuaufteilung der Fangmöglichkeiten, privaten Lizenzen und dem missbräuchlichen Umflaggen hin. Ferner wurde eine Reihe weiterer Fachsitzungen mit den Mitgliedstaaten mit den größten Anteilen an Außenflotten (Spanien, Frankreich, Litauen, die Niederlande und Polen) und mit Marktteilnehmern aus diesen Ländern abgehalten. Abschließend fand am 18. Juni 2013 eine außergewöhnliche Sitzung mit dem Beirat für Fernfischerei sowie Vertretern der Fischereiwirtschaft und NRO zur Überarbeitung der Fanggenehmigungsverordnung statt. Schwerpunkte waren dabei das missbräuchliche Umflaggen und die privaten Lizenzen (siehe Anhang 3).

In der Folgenabschätzung werden die Eigentümer der EU-Außenflotte, die Behörden der EU-Mitgliedstaaten und die Kommissionsdienststellen als die Interessenträger identifiziert, die am meisten von den Änderungen der Fanggenehmigungsverordnung betroffen sind. Von der neuen Verordnung sind insgesamt 14 nationale Behörden betroffen (die anderen Mitgliedstaaten besitzen keine Außenflotte).

¹⁶ FA, S. 36.

¹⁷ FA, S. 39.

Die Stellungnahmen der unterschiedlichen Arten von Interessenträgern werden in Bezug auf jede der berücksichtigten Optionen systematisch dargestellt. Dennoch widersprechen sich die Folgenabschätzung und die Zusammenfassung in einem Punkt: Während der Folgenabschätzung zu entnehmen ist, dass keine der Gruppen der Interessenträger Option 1 oder Option 2 unterstützt¹⁸, ist der Zusammenfassung zu entnehmen, dass einige der Nichtthunfisch-Fischereiverbände mit dem gegenwärtigen Rahmen zufrieden sind¹⁹.

Überwachung und Bewertung

Die Kommission beabsichtigt eine Sachverständigengruppe aus Vertretern nationaler Verwaltungen einzurichten, die die Umsetzung der Verordnung überwacht. Die Folgenabschätzung schlägt eine Reihe von Indikatoren zur Überwachung und Messung der Kapazität der EU zum Management der Fangtätigkeit vor. Die Einführung eines transparenten Systems der Information für Fanggenehmigungen und der Tätigkeiten der Außenflotte wird ein erster Schritt zur Verbesserung der Effizienz der neuen Verordnung sein. Zudem soll fünf Jahre nach dem Inkrafttreten der Verordnung eine Bewertung vorgenommen werden. Der Bericht der Kommission wird auf den Berichten der Mitgliedstaaten basieren.

Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission

Der Ausschuss für Folgenabschätzung (IAB) hat den Entwurf der Folgenabschätzung am 24. Januar 2014 in einer ersten Stellungnahme negativ bewertet. Eine überarbeitete Version wurde fünf Monate später positiv bewertet. Dennoch forderte der IAB weitere Verbesserungen in Bezug auf eine Reihe von Punkten, wie insbesondere: eine Stärkung der verwendeten Beweise zur Untermauerung der Problemdefinition; eine Verbesserung der Schätzung der Verwaltungskosten der bevorzugten Option 4; eine bessere Erklärung des Inhalts der Optionen und der Funktionsweise in der Praxis. Diese Bedenken wurden in der Folgenabschätzung nicht vollumfänglich beseitigt, obgleich es scheint, als sei der Forderung des IAB in Bezug auf die kohärente Berücksichtigung des Standpunkts der Interessenträger im gesamten Bericht Rechnung getragen worden.

Kohärenz zwischen dem Legislativvorschlag der Kommission und der Folgenabschätzung

Der Legislativvorschlag scheint den in der Folgenabschätzung enthaltenen Empfehlungen zu folgen.

Schlussfolgerungen

Insgesamt besteht der Eindruck, dass in der Folgenabschätzung ernsthaft versucht wurde, zum Ausdruck zu bringen, welches die Probleme sind, die Eingriffe erforderlich machen, und die Zielsetzungen der Initiative zu definieren. Die Ergebnisse der Konsultation der Interessenträger sind zwar begrenzt, werden aber klar beschrieben und sind offensichtlich in die Analyse eingeflossen. Die Ansichten der Interessenträger werden durchgehend transparent dargestellt. Trotzdem wurden einige Schwachpunkte der FA festgestellt. Der Problemdefinition fehlt es an konkreten Beweisen, um insgesamt überzeugend zu sein. Die Folgenabschätzung ist hauptsächlich qualitativer Art. Der Fokus liegt dabei auf den Vorteilen, während auf die potenziellen Kosten kaum eingegangen wurde. Der Bericht wäre überzeugender gewesen, wenn er überzeugendere Argumente und klarere quantitative Daten zum Nachweis dafür enthalten hätte, dass die erwarteten Vorteile die Kosten aufwiegen. Generell hätten die Informationen besser strukturiert werden können und eine solidere Analyse der verglichenen Optionen hätte die Folgenabschätzung gestärkt.

Dieses Themenpapier, das vom Referat Ex-Ante-Folgenabschätzung für den Haushaltskontrollausschuss (CONT) des Europäischen Parlaments erstellt wurde, analysiert, ob die in den eigenen Leitlinien der Kommission zur Folgenabschätzung festgelegten

¹⁸ FA, S. 26.

¹⁹ Zusammenfassung des Vorschlags, S. 3.

wichtigsten Kriterien sowie die vom Parlament in seinem Handbuch zur Folgenabschätzung identifizierten zusätzlichen Faktoren durch die Folgenabschätzung 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: April 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)