

Brüssel, den 25.7.2019
SWD(2019) 312 final

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG

**der Zugangs-/Abgangsregelung gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EU)
Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame
Fischereipolitik**

{SWD(2019) 311 final}

ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

ZUSAMMENFASSUNG DER BEWERTUNG

der Zugangs-/Abgangsregelung gemäß Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Gemeinsame Fischereipolitik

ZUSAMMENFASSUNG

Diese Arbeitsunterlage beschäftigt sich mit der Durchführung der Zugangs-/Abgangsregelung im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) zur Anpassung der Kapazität der Fischereiflotte der Union an die verfügbaren Ressourcen.¹ Diese Bewertung ist nach Artikel 23 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1380/2013² (im Folgenden die „GFP-Verordnung“) vorgeschrieben.

In der Zugangs-/Abgangsregelung sind vier Sicherheitsmechanismen für die nationale Verwaltung der Fischereiflottenkapazität durch die Mitgliedstaaten vorgesehen:

- a) Die Mitgliedstaaten dürfen ihre Flotten nicht über die in den Rechtsvorschriften festgelegten Kapazitätsobergrenzen (derzeit Anhang II der GFP-Verordnung) ausbauen;
- b) die Kapazitäten etwaiger Fischereifahrzeuge, die Zugang zu einer Fischerei erhalten, müssen dadurch ausgeglichen werden, dass zuvor in gleichem Umfang Kapazitäten eines oder mehrerer Fahrzeuge stillgelegt wurden;
- c) nutzt ein Mitgliedstaat öffentliche Zuschüsse zur Stilllegung von Fahrzeugen seiner Fischereiflotte, dürfen die so abgebauten Kapazitäten nicht ersetzt werden. Die EU-Finanzierung für Stilllegungen wurde am 31. Dezember 2017 eingestellt;
- d) die jährlichen nationalen Flottenberichte müssen einen Aktionsplan für Flottensegmente enthalten, für die strukturelle Überkapazitäten festgestellt wurden. Der Aktionsplan beschreibt die Anpassungsziele und die Instrumente, mit denen das Gleichgewicht hergestellt werden soll, sowie einen klaren Zeitplan für seine Durchführung.

Die Fangkapazität eines Fischereifahrzeugs wird durch viele Faktoren bestimmt, darunter sein Volumen, seine Maschinenleistung, die eingesetzte Technik und die Kompetenz des Kapitäns und der Besatzung. Die Bestimmung der Kapazität von Fischereifahrzeugen zu Regulierungszwecken unter Berücksichtigung aller relevanten Faktoren wäre nicht machbar. Daher wurde vereinbart, für die maximale Fangkapazität, die ein Schiff erreichen könnte,

1 „Die GFP setzt sich insbesondere folgende Aufgaben: ... Festlegung von Maßnahmen zur Anpassung der Fangkapazitäten der Flotten an die Fangmöglichkeiten gemäß Absatz 2, damit die Flotten rentabel sind, ohne die biologischen Meeresschätze zu überfischen“.

2 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 (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22).

Näherungswerte im Zusammenhang mit Angaben zur Schiffsgröße und -leistung³ heranzuziehen. Es ist jedoch bekannt, dass kontinuierliche technologische Verbesserungen der Fischereifahrzeuge bedeuten, dass die tatsächliche Fischfangkapazität der Schiffe durch technische Neuerungen pro Jahr um etwa 3 % steigt.

Lage der EU-Fischereiflotte

Am 1. Januar 2018 umfasste die Fischereiflotte der Union 78 379 Schiffe, von denen 85 % eine Länge über alles von weniger als 12 m aufwiesen. Gemessen an der Kapazität betrug die Gesamttonnage 1 486 109 BRZ, von denen nur 11 % auf das Flottensegment von Schiffen mit einer Länge von weniger als 12 m entfielen; 38 % der Gesamtleistung der Flotte von 5 752 075 kW entfielen auf dieses Segment.

Nationale Vorschriften für die Durchführung der Zugangs-/Abgangsregelung

Die Mitgliedstaaten legen selbst die Durchführungsmodalitäten für die Zugangs-/Abgangsregelung fest, aber alle haben in ihrem nationalen Rahmen den allgemeinen Grundsatz umgesetzt, dass Betreiber, die neue Kapazitäten ohne öffentliche Zuschüsse aufbauen wollen, einen Nachweis dafür erbringen müssen, dass sie zuvor Fangkapazitäten ohne öffentliche Zuschüsse stillgelegt haben.

Für die Übertragung von Kapazitäten zwischen den Betreibern gibt es zwei Ansätze:

- i) die Betreiber bleiben nach der Stilllegung der Schiffe im Besitz der Kapazitätsansprüche (wobei die Möglichkeit besteht, die Kapazitäten vollständig oder in Tranchen mit anderen Betreibern zu handeln);
- ii) der Eigner kann nach der Stilllegung der Schiffe ohne öffentliche Zuschüsse stillgelegte Kapazitäten nicht auf andere Betreiber übertragen.

In den meisten Fällen haben die Mitgliedstaaten Höchstfristen festgelegt, bis zu denen stillgelegte Fangkapazitäten, die sich im Besitz der Betreiber befinden, genutzt werden sollten, um neue Kapazitäten aufzubauen, bevor diese Kapazitäten in einer nationalen Reserve an den Staat zurückübertragen werden. In Bezug auf diese nationale Reserve gibt es zwei unterschiedliche Strategien. In einigen Mitgliedstaaten können die in der nationalen Reserve verfügbaren Kapazitäten auf die Betreiber umverteilt werden. In anderen Mitgliedstaaten wird die in der nationalen Reserve zur Verfügung stehende Fangkapazität dauerhaft entfernt.

Die Zuweisung von Fangkapazitäten durch Lizenzen ist in der Regel von der Aufteilung der Fangmöglichkeiten entkoppelt (außer in Estland und Frankreich).

Stand der Durchführung der Zugangs-/Abgangsregelung

Derzeit halten alle Mitgliedstaaten die Kapazitätsobergrenzen gemäß Anhang II der GFP-Verordnung ein. Insgesamt beträgt die Differenz zwischen der Flottenkapazität und den Kapazitätsobergrenzen der Mitgliedstaaten 380 823 BRZ und 923 972 kW, was 25,6 % der

³ Ausgedrückt in Bruttoreaumzahl (BRZ) und Kilowatt (kW) und definiert in der Verordnung (EU) 2017/1130 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2017 zur Definition der Angaben für Fischereifahrzeuge. ABl. L 169 vom 30.6.2017, S. 1.

Gesamtkapazität in BRZ bzw. 16,1 % der Leistung in kW der kontinentalen EU-Flotte am 1. Januar 2018 entspricht. Die Differenz zwischen der derzeitigen Flottenkapazität und den Kapazitätsobergrenzen stellt eine gewisse ruhende Fangkapazität (d. h. eine Fangkapazität, die nach Maßgabe der Vorschriften der Mitgliedstaaten im Einklang mit der Zugangs-/Abgangsregelung durch Zugänge zur Flotte reaktiviert werden könnte) dar. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die tatsächliche Kapazitätsbeschränkung in den einzelnen Ländern gegenüber den in der GFP-Verordnung festgelegten Obergrenzen aufgrund der Abwrackung von Schiffen mit öffentlichen Zuschüssen zurückgegangen ist. In letzterem Fall konnten die abgewrackten Schiffe nicht ersetzt werden, was de facto zu einer Senkung der ruhenden Fangkapazität führte.

Die wichtigsten Ergebnisse der Bewertung

Relevanz

Die Zugangs-/Abgangsregelung war für die Ergänzung der umfassenden Reformen der Verwaltung der Flottenkapazität von Bedeutung. Die nach wie vor erhebliche Anzahl unausgewogener Flottensegmente in den EU-Gewässern zeigt jedoch, dass die Mitgliedstaaten ihr langfristiges Ziel, ein stabiles und dauerhaftes Gleichgewicht zwischen ihrer Flottenkapazität und den ihnen zur Verfügung stehenden Fangmöglichkeiten herzustellen, noch nicht vollständig erreicht haben. Es besteht weiterhin Bedarf an einem Instrument, das dafür sorgt, dass die Fangkapazität der EU-Fischereiflotte nicht zunehmen kann. Inwieweit die Zugangs-/Abgangsregelung unmittelbar von Bedeutung ist, unterscheidet sich je nach Meeresraum. Im Nordostatlantik mag es scheinen, als sei die Zugangs-/Abgangsregelung eher mittelbar von Bedeutung, da die Fangkapazität in erster Linie durch Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten zur Kontrolle der Erzeugung geregelt wird. Im Mittelmeer, im Schwarzen Meer und in den Regionen in äußerster Randlage ist die Zugangs-/Abgangsregelung nach wie vor unmittelbar relevant, um zu gewährleisten, dass die Flottenkapazität im Laufe der Zeit nicht zunehmen kann, bis die Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten wirksam genug sind, um die Nutzung der Fangkapazitäten zu regeln. Im Falle der Außenflotte hängt die Relevanz der Zugangs-/Abgangsregelung von den unterschiedlichen Regelungen der betroffenen regionalen Fischereiorganisationen und gegebenenfalls der Küstenstaaten ab. Darüber hinaus gilt die Zugangs-/Abgangsregelung, die in erster Linie ein Instrument zur Regulierung der Fangkapazität von Flotten darstellt, die von der EU bewirtschaftete Bestände befischen, nicht für die Flotten von Drittländern, die dieselben Bestände befischen.

Schließlich stellt die aus einer Studie der Kommission hervorgehende Nichteinhaltung der angegebenen Maschinenleistung infrage, ob die in der GFP-Verordnung festgelegten Fangkapazitätsobergrenzen im Allgemeinen durch die Mitgliedstaaten eingehalten werden, und unterstreicht die anhaltende Bedeutung der Zugangs-/Abgangsregelung.

Wirksamkeit

Die Zugangs-/Abgangsregelung hat sich als wirksam erwiesen, wenn es darum geht, die Einhaltung der jeweiligen in der GFP-Verordnung festgelegten Kapazitätsobergrenzen für die Flotten der kontinentalen EU und der Gebiete in äußerster Randlage sicherzustellen. Die Diskrepanz zwischen den tatsächlichen Kapazitäten der EU-Fischereiflotte und den Kapazitätsobergrenzen ist beträchtlich und ist seit Ende 2013 gewachsen. Die Zugangs-/Abgangsregelung trägt ferner wirksam dazu bei, ein Gleichgewicht zwischen der

Flottenkapazität und den Fangmöglichkeiten herzustellen, auch wenn diese Wirksamkeit von der Wirkung anderer fischereipolitischer Maßnahmen abhängt.

Effizienz

Die Verwaltungskosten ergeben sich aus den Vorschriften und Verfahren der Mitgliedstaaten für die Durchführung der Regelung; es konnte keine EU-Vorschrift ermittelt werden, die zu unzumutbarem Verwaltungsaufwand führt. Es gibt keine wesentlichen Bereiche für die Vereinfachung der Zugangs-/Abgangsregelung auf EU-Ebene.

Kohärenz

Zwischen der Zugangs-/Abgangsregelung und den nationalen Durchführungsmaßnahmen der Regelung besteht kein Widerspruch und es kommt nicht zu Doppelarbeit oder Überschneidungen. Die Zugangs-/Abgangsregelung steht auch im Einklang mit anderen Instrumenten der Gemeinsamen Fischereipolitik. Die nationalen Durchführungsvorschriften können zu einer gewissen Inkohärenz mit den Vorschriften über Sicherheit und Arbeitsbedingungen führen.

EU-Mehrwert

Der Mehrwert für die EU kann als positiv bewertet werden, da es sich bei der Zugangs-/Abgangsregelung um einen wirksamen Sicherheitsmechanismus zur Begrenzung und Reduzierung der zur Befischung von EU-Beständen eingesetzten nominalen Fangkapazitäten handelt, insbesondere wenn die geltenden Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten nicht wirksam genug sind, um die Nutzung verfügbarer Fangkapazitäten durch eine Reihe von Zugangs- und Abgangsmaßnahmen zu beschränken.

Allgemeine Schlussfolgerung

Unter der Voraussetzung, dass die Mitgliedstaaten für eine genaue Messung, Prüfung und Meldung der Kapazitätsindikatoren in BRZ und kW sorgen, ist die Zugangs-/Abgangsregelung als Instrument geeignet, um zu verhindern, dass die nominale Fangkapazität zunimmt. Dies gilt insbesondere für Fälle, in denen die Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht wirksam genug sind, um die Nutzung der Fangkapazitäten zu regulieren.