

GFP-Reform – Übertragbare Fischereibefugnisse

Warum schlägt die Kommission übertragbare Fischereibefugnisse vor?

Der GFP ist es nicht gelungen, das Problem der Überkapazität zu lösen. Zwischen 1994 und 2013 wurden bzw. werden 2,73 Mrd. EUR in das Abwracken von Fischereifahrzeugen investiert und trotz dieser massiven Kosten wächst unsere Fangkapazität noch immer um etwa 3% pro Jahr. Keine der Maßnahmen zum Abbau von Überkapazitäten (mehrjährige Ausrichtungsprogramme, Zugangs-/Abgangsverhältnisse, Beschränkung der maximalen Flottenstärke, öffentliche Abwrackförderungen) hat Erfolg gezeigt. Der Rechnungshof stellt die Verwendung von Steuergeldern zur Bekämpfung der Überkapazität in Frage. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission vor, von den positiven Erfahrungen mit Systemen übertragbarer Fischereibefugnisse in einer Reihe von Mitgliedstaaten zu profitieren. Internationale Gutachten weisen aus, dass verschiedene Formen übertragbarer Fischereibefugnisse „einem großflächigen Zusammenbruch [der Fischereien] Einhalt gebieten und diesen sogar umkehren“ (Costello et al., 2008) und zum Wirtschaftswachstum beitragen (Weltbank und FAO, [FAO], 2008).

Wenn sie entsprechend ausgerichtet sind, können übertragbare Fischereibefugnisse den Eignern von Fischereifahrzeugen als wirksames Instrument dienen, um ihre Fischereitätigkeit in Einklang mit den Marktentwicklungen zu planen, alle Fänge anzulanden und ihre Investitionen zu planen. Sie bieten Fischern außerdem die Möglichkeit, gegen einen finanziellen Ausgleich den Fangsektor zu verlassen. Die Erfahrung hat gezeigt, dass ähnliche Systeme außerdem die Verantwortlichkeit der Akteure erhöhen und eine Reduzierung der Rückwürfe begünstigen.

Was schlägt die Kommission vor?

Ab 2014 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, unter strengen Vorgaben übertragbare Fischereibefugnisse einzuführen. Die Meeresressourcen sind in erster Linie ein öffentliches Gut und müssen es auch bleiben. Übertragbare Fischereibefugnisse können daher keine Eigentumsrechte an Meeresressourcen übertragen, sondern nur das Recht, diese über eine begrenzte Zeit zu nutzen. Nach Ablauf dieser Zeit müssen die Fischereibefugnisse wieder an den Mitgliedstaat zurückgehen, der diese nach denselben oder anderen Zuteilungskriterien erneut vergeben kann. Verkauf, Pacht oder Tausch von übertragbaren Fischereibefugnissen müssen strengen Bedingungen unterliegen und nur Eigner registrierter und aktiver Fischereifahrzeuge sollten das Recht haben, solche Befugnisse zu erwerben, um sie mit einem registrierten, aktiven Fischereifahrzeug zu nutzen. Darüber hinaus muss die relative Stabilität respektiert werden. Mitgliedstaaten müssen übertragbare Fischereibefugnisse einziehen, wenn ein Schiffseigner einen schweren Verstoß begeht, und Fangquoten und übertragbare Fischereibefugnisse für junge Fischer reservieren, die neu in die Fischerei einsteigen möchten.

Unter Wahrung der oben dargelegten Prinzipien müssen die Mitgliedstaaten im Rahmen eines verpflichtenden Systems auf nationaler Ebene für alle unter die TAC und Quoten- oder Aufwandsbeschränkung fallenden Arten und für alle Fischereifahrzeuge mit einer Länge von über 12 Metern sowie für alle Fischereifahrzeuge mit geschlepptem Fanggerät übertragbare Fischereibefugnisse einführen. Übertragbare Fischereibefugnisse sind nur Nutzungsrechte, die Schiffseignern von den Mitgliedstaaten für eine bestimmte Zeit erteilt werden. Sie bilden einen festen Prozentsatz der nationalen Quote für einen bestimmten Fischbestand. Wird wie im Mittelmeer der Fischereiaufwand zugrunde gelegt, so würden die übertragbaren Fischereibefugnisse für die Aufwandszuteilung gelten. Nicht unter die Quoten- oder Aufwandsregelung der EU fallende oder im Rahmen

eines Abkommens über nachhaltige Fischerei mit einem Drittland geregelte Fangmöglichkeiten würden nicht unter das System der übertragbaren Fischereibefugnisse fallen.

Wie sollten Quoten und übertragbare Fischereibefugnisse zugeteilt werden?

Der Vorschlag sieht eine gewisse Flexibilität für die Mitgliedstaaten vor, die Kommission würde jedoch Folgendes bevorzugen: Die Mitgliedstaaten sollten nationale oder regionale Prioritäten festlegen und einen bestimmten Prozentanteil der nationalen Quoten der handwerklichen Fischerei vorbehalten. Der Rest der Quoten sollte im Rahmen der übertragbaren Fischereibefugnisse verwaltet werden. Die Mitgliedstaaten sollten ihr jeweiliges Verwaltungssystem zusammen mit den Interessengruppen gestalten, da deren enge Einbindung gewährleisten würde, dass das einzelstaatliche System an die Besonderheiten des betreffenden Mitgliedstaats angepasst ist und von den betroffenen Interessengruppen akzeptiert wird. Bei der Gestaltung des Systems der übertragbaren Fischereibefugnisse sollten Mitgliedstaaten und Interessengruppen Küstengemeinden begünstigen, die von der Fischerei abhängig sind, sowie umweltfreundlichere Fangmethoden und die handwerklichen Fischereiflotten fördern. Sie sollten bis zu 5 % der Quoten oder übertragbaren Fischereibefugnisse Neueinsteigern vorbehalten. Mitgliedstaaten und Interessengruppen sollten dieses System nutzen, um Fangmethoden zu fördern, die sie - sei es aus sozialen oder umweltrelevanten Erwägungen - für wünschenswerter halten. Dänemark zum Beispiel hat übertragbare Fischereibefugnisse genutzt, um Küstengemeinden zu unterstützen, indem Fischereifahrzeugen von weniger als 17 Metern Länge eine Erhöhung der Quoten für Kabeljau und Seesunge um 10 % gewährt wurde.

Welche Sicherheiten können die Mitgliedstaaten einrichten?

Erfahrungen in den Mitgliedstaaten, die bereits solche Systeme anwenden, zeigen, dass schon durch die Gestaltung des Systems Risiken ausgeschaltet werden können. Bei der Einrichtung des Systems müssen Mitgliedstaaten und Interessengruppen von daher Sorge tragen, dass es keinen Spielraum für Spekulationen oder Situationen bietet, die von der Fischerei und den angeschlossenen Tätigkeiten abhängigen Regionen schaden könnten. Ein solches System muss streng geregelt sein und Garantien dafür enthalten, dass die Behörden in den Mitgliedstaaten stets in der Lage sind sicherzustellen, dass die Inhaber der Fischereibefugnisse die Regeln einhalten. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten ein Maßnahmenpaket anwenden, das beispielsweise folgende Aspekte abdeckt:

- Ausschluss der handwerklichen Fischerei (<12 m mit passivem Fanggerät) vom Handel mit Befugnissen, um so zu gewährleisten, dass die Fischereibefugnisse dieses wichtigen Segments nicht an größere Fischereifahrzeuge verkauft werden;
- Vermeidung einer zu starken Konzentration, d. h. es sollten nicht zu viele Fischereibefugnisse in den Händen einiger weniger Schiffseigner landen. Dies kann verhindert werden, indem Höchstanteile pro Schiffseigner für einen bestimmten Bestand festgesetzt werden;
- Reservierung eines Teils der einzelstaatlichen Quoten für Küstengemeinden, die von der handwerklichen Küstenfischerei abhängig sind;

- Übertragbarkeit nur innerhalb bestimmter Fischereien (z. B. Fischereibefugnisse für Weißfischarten können nur mit anderen Befugnisinhabern für Weißfisch und nicht gegen Befugnisse für pelagische Arten gehandelt werden).

Werden handwerkliche Fangflotten nicht aus den europäischen Küstengebieten verschwinden?

Nein, denn die Mitgliedstaaten werden deren Fischereibefugnisse von der Übertragbarkeit ausschließen. Das bedeutet, dass EU-weit 60 % der Fischereifahrzeuge von dieser Regelung ausgenommen werden können. In Dänemark wurde beispielsweise das kleine Segment der Fischereifahrzeuge mit 6 bis 10 Metern Länge vom dänischen System der übertragbaren Befugnisse ausgenommen mit dem Ergebnis, dass es wesentlich weniger schrumpfte als der Rest der dänischen Flotte.

Wie könnten Erzeugerorganisationen übertragbare Fischereibefugnisse verwalten?

In vielen Mitgliedstaaten verwalten Erzeugerorganisationen die Quoten ihrer Mitglieder. Sie überwachen die Ausschöpfung der Quoten und die Vermarktung der Anlandungen und tauschen mit anderen Erzeugerorganisationen, um die Ausschöpfung der Quoten bestmöglich zu gewährleisten. Sie könnten auch Verkauf und Pacht von übertragbaren Fischereibefugnissen unter ihren Mitgliedern verwalten. Die gemeinsame Verwaltung der übertragbaren Fischereibefugnisse mehrerer Mitglieder durch eine Erzeugerorganisation würde außerdem einen Echtzeittausch und eine wirkliche Erzeugungsplanung ermöglichen. Außerdem hängen die Einkommen vieler Gemeinden sowohl vom Fischfang als auch von den fischverarbeitenden Industrien ab. Bringt man diese verschiedenen Branchen durch übergreifende Organisationen zusammen, die die übertragbaren Fischereibefugnisse ihrer Mitglieder gemeinsam verwalten, so könnte das von Vorteil für die Gemeinden sein.

Was ist im Hinblick auf eine Konsolidierung der EU-Flotte zu erwarten?

In einer Reihe von Mitgliedstaaten haben übertragbare Fischereibefugnisse dazu beigetragen, die Flotte zu rationalisieren. In Dänemark wurden im Jahr 2003 übertragbare Fischereibefugnisse für die pelagische Flotte eingeführt, die seitdem um 50 % zurückgegangen ist. Für die Grundfischflotte wurden im Jahr 2007 übertragbare Befugnisse eingeführt, und diese ist seitdem um 30 % kleiner geworden. Die Gewinne in beiden Segmenten haben zugenommen. Estland hat im Jahr 2001 ein System übertragbarer Fischereibefugnisse eingeführt, und bis 2009 konnte die Flotte um etwa 40 % verkleinert werden. In Spanien wurde die sogenannte Gran-Sol-Flotte zwischen 1992 und 1997 mit Hilfe übertragbarer Fischereibefugnisse um 30 % verkleinert.