Europäisches Parlament
2019-2024

Fischereiausschuss

2021/2169(INI)

8.11.2022

ENTWURF EINES BERICHTS

über den aktuellen Stand der Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik und die Zukunftsaussichten
(2021/2169(INI))

Fischereiausschuss

Berichterstatter: Gabriel Mato

PR_INI

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

BEGRÜNDUNG.....9

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zu dem aktuellen Stand der Umsetzung der Gemeinsamen Fischereipolitik und den Zukunftsaussichten
(2021/2169(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere auf die Artikel 3, 4, 5, 11, 38, 39, 43 und 349,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)[1],

– gestützt auf Artikel 54 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Fischereiausschusses (A9-0000/2022),

A. in der Erwägung, dass sich das Europäische Parlament bereits zu mehreren spezifischen Merkmalen der GFP geäußert hat, weshalb es angezeigt ist, sich im Folgenden hauptsächlich auf die Erhaltung der biologischen Meeresschätze und die Bewirtschaftung der Fischbestände im Rahmen der GFP zu konzentrieren;

Allgemeine Ziele der GFP

1. weist darauf hin, dass mit der GFP sichergestellt werden muss, dass Fischerei- und Aquakulturtätigkeiten langfristig umweltverträglich sind und auf eine Art und Weise durchgeführt werden, die mit den Zielen der Verwirklichung eines wirtschaftlichen, sozialen und beschäftigungspolitischen Nutzens und des Beitrags zur Verfügbarkeit von Nahrungsmitteln vereinbar ist;

2. bedauert, dass der Schwerpunkt der Umsetzung der GFP seit 2014 in erster Linie auf dem ökologischen Aspekt dieser Politik liegt, als notwendige Voraussetzung für und zulasten sozioökonomischer Aspekte und Ernährungssicherheitsaspekte; ist der Ansicht, dass die sich daraus ergebenden negativen Auswirkungen auf den Fischereisektor sich seit dem Brexit und der COVID-19-Pandemie verschärft haben und dass diese negativen Auswirkungen aufgrund der jüngsten internationalen geopolitischen Entwicklungen weiter zunehmen und nicht mehr tragbar sind;

3. betont, dass Meeresfrüchte im Allgemeinen einen geringeren CO_2-Fußabdruck haben als landbasierte Lebensmittel, was den strategischen Wert von Meeresfrüchten im Zusammenhang mit dem europäischen Grünen Deal deutlich macht;

4. ist der Ansicht, dass die Reform der GFP darauf abzielen sollte, wieder ein Gleichgewicht zwischen ihren Zielen herzustellen; unterstützt daher die Stärkung der sozioökonomischen Dimension und der Ernährungssicherheitsdimension der GFP und

[1] ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22.

die Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen in ihrer internationalen Dimension;

5. fordert die Kommission zu diesem Zweck auf, systematisch umfassende Ex-ante- und Ex-post-Folgenabschätzungen, einschließlich sozioökonomischer Analysen, durchzuführen, bevor Strategien oder Rechtsvorschriften vorgeschlagen oder politische Entscheidungen getroffen werden;

6. fordert die Kommission und den Rat auf, in der Politikgestaltung mehr Wert auf die Bedeutung der Fischerei als Beitrag zur Nahrungsmittelversorgung zu legen;

7. betont die strategische Rolle der Fischer in der Lebensmittelwertschöpfungskette und für die Ernährungssicherheit;

Höchstmöglicher Dauerertrag (MSY)

8. ist der Ansicht, dass die Einführung des MSY als Referenzpunkt für die Bestandsbewirtschaftung eine Triebkraft für die Verbesserung des Gesamtzustands der Fischbestände war; ist jedoch der Ansicht, dass das MSY-Ziel vor dem Hintergrund der praktischen Realität und unter Berücksichtigung der sozioökonomischen Dimension und der Dimensionen der Verhältnismäßigkeit und der Ernährungssicherheit, die im Vertrag und im Verhaltenskodex der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) verankert sind, umgesetzt werden sollte;

9. weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass sich das MSY-Ziel „für alle Bestände bis 2020“ bereits in den nach 2013 angenommenen Verordnungen über regionale Mehrjahrespläne weiterentwickelt hat;

10. ist daher der Ansicht, dass das MSY-Ziel der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 (GFP-Grundverordnung) entsprechend angepasst werden sollte;

Anlandeverpflichtung und Verringerung unerwünschter Fänge

11. bekräftigt die in seiner Entschließung vom 18. Mai 2021 zum Ausdruck gebrachten Ansichten zur Anlandeverpflichtung[2]; weist darauf hin, dass die Anlandeverpflichtung, die als grundlegender Paradigmenwechsel im Fischereimanagement eingeführt wurde, nicht ordnungsgemäß umgesetzt wird; betont erneut, dass die Anlandeverpflichtung kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Minimierung unerwünschter Fänge ist und dass eine Bewertung der sozioökonomischen Auswirkungen dieser Verpflichtung durchgeführt werden muss;

12. ist ferner der Auffassung, dass

   – die derzeitige Anlandeverpflichtung flexibel angewandt werden sollte, wobei den Besonderheiten der einzelnen Fischereien Rechnung zu tragen ist;

   – der Geltungsbereich der Anlandeverpflichtung überprüft werden sollte, um die Probleme im Zusammenhang mit limitierenden Arten und komplexen Ausnahmen

[2] ABl. C 15 vom 12.1.2022, S. 9.

zu begrenzen;

– die Anlandeverpflichtung attraktiver gestaltet werden sollte, insbesondere durch Anreize, um die Eigenverantwortung der Betreiber und damit die Einhaltung der Vorschriften zu verbessern;

13. besteht darauf, dass das Ziel der Minimierung unerwünschter Fänge in erster Linie durch den Einsatz technischer Maßnahmen erreicht und durch eine bessere Dokumentierung der Fänge unterstützt werden sollte; fordert die Kommission auf, den Mitgesetzgebern andere Alternativen zur Anlandeverpflichtung vorzuschlagen;

Erhaltungsmaßnahmen

Fangmöglichkeiten

14. weist darauf hin, dass zulässige Gesamtfangmengen (TACs) und Quoten die direkteste Methode zur Steuerung der fischereilichen Sterblichkeit sind, dass jedoch die TAC für einzelne Bestände in gemischten Fischereien (aufgrund des limitierenden Effekts) problematisch sein können;

15. fordert die Kommission und den Rat auf, TAC nur für die wichtigsten Zielbestände festzusetzen;

16. betont, dass die vor vier Jahrzehnten festgelegte relative Stabilität weithin als wesentliches Instrument für die langfristige Berechenbarkeit und Kontinuität bei der Aufteilung der Fischbestände zwischen Ländern anerkannt wird; betont jedoch, dass die Kluft zwischen den nationalen Quotenzuteilungen und den tatsächlichen Interessen der Fischereiflotten der Mitgliedstaaten im Laufe der Zeit erheblich zugenommen hat und sich durch den Brexit weiter verschärft hat; betont ferner, dass der Klimawandel erhebliche Auswirkungen auf die Verteilung der Fischbestände hat;

17. ist daher der Ansicht, dass die derzeitige relative Stabilität angepasst werden muss, wobei die Grundprinzipien dieses Grundsatzes zu wahren sind; fordert die Kommission zu diesem Zweck auf, eine umfassende Bewertung der derzeitigen relativen Stabilität und möglicher Anpassungsszenarien vorzulegen;

Flottenmanagement

18. fordert die Kommission auf, eine Anpassung der Strukturpolitik vorzuschlagen, um die Dekarbonisierung der Fischereiwirtschaft zu erleichtern und die Sicherheit und die Arbeitsbedingungen zu verbessern, insbesondere durch die vollständige Nutzung der verfügbaren Bruttoraumzahl innerhalb der nationalen Kapazitätsobergrenzen und durch die Ausklammerung der „sozialen und sicherheitsrelevanten“ Tonnage bei der Berechnung der Fangkapazität;

Regionale Mehrjahrespläne

19. erkennt die wesentliche Rolle der Mehrjahrespläne (MAP) als Hauptrahmen für das regionale Fischereimanagement an;

20. fordert die Kommission auf, in diesen Plänen mehr Flexibilität vorzuschlagen, damit sozioökonomischen Erwägungen und sich ändernden Bedingungen Rechnung getragen werden kann;

21. betont, dass die Umsetzung des Ökosystemansatzes auf regionaler Ebene verbessert werden muss und dass kohärente Maßnahmen zur Bestandsbewirtschaftung in Bezug auf Bestände erforderlich sind, die sich über Regionen erstrecken, für die mehrere Mehrjahrespläne gelten;

Governance

Organisation innerhalb der Kommission

22. empfiehlt angesichts der strategischen Bedeutung der Fischerei als Quelle gesunder und hochwertiger Lebensmittel nachdrücklich, dass diese Politik innerhalb der Kommission angemessen gewürdigt wird und dass die zuständigen Kommissionsdienststellen mit einer angemessenen Zahl von Sachverständigen für die Fischerei ausgestattet werden;

Regionalisierung und Einbeziehung von Interessenträgern

23. fordert die Mitgliedstaaten auf, das Instrument der regionalen Zusammenarbeit gemäß Artikel 18 der GFP-Grundverordnung umfassend zu nutzen;

24. betont die grundlegende Rolle der Beiräte bei der Konsultation der Interessenträger;

25. unterstützt die derzeitige Zusammensetzung der Beiräte, wobei die Vertreter der sozioökonomischen Akteure im Vergleich zu anderen Interessengruppen in der Mehrheit sind;

26. betont, wie wichtig es ist, die Beiräte in die Arbeit des Europäischen Parlaments einzubeziehen;

27. bedauert die unzureichende Überwachung und Transparenz der Art und Weise, wie die Empfehlungen der Beiräte bei der Beschlussfassung berücksichtigt werden; fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, sich systematisch und aktiv an den Sitzungen der Beiräte zu beteiligen und den Wert ihrer Beratung besser zu kommunizieren;

28. ist der Ansicht, dass eine gemeinsame Verwaltung mit den Beiräten entwickelt werden muss, um einen Bottom-up-Ansatz zu fördern;

Entscheidungen auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse und Folgenabschätzungen

29. fordert die Kommission auf, alle ihre politischen und legislativen Initiativen (einschließlich Durchführungsrechtsakten, mit denen Beschränkungen für die Fischerei festgelegt werden) auf wissenschaftliche, technische und wirtschaftliche Beratung (einschließlich der Erfahrungen der Fischer) und auf vorherige Folgenabschätzungen zu stützen;

30. ist der Ansicht, dass die Beiräte die Möglichkeit erhalten sollten, zu den Ersuchen der Kommission um Gutachten des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) und des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für die Fischerei (STECF) beizutragen, um eine engere Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Interessenträgern zu fördern;

31. fordert die Kommission auf, das Europäische Parlament systematisch über diese Ersuchen zu unterrichten;

Integration der Fischerei in einen breiteren politischen Kontext

32. betont, dass sichergestellt werden muss, dass Fischerei und Aquakultur im Vergleich zu anderen Sektoren bei der Politikgestaltung und der Raumplanung einen fairen Platz erhalten;

33. weist darauf hin, dass im Einklang mit dem AEUV die Erfordernisse des Umweltschutzes in die GFP integriert werden müssen, um eine nachhaltige Entwicklung zu fördern;

34. betont, dass Fischerei- und Umweltpolitik aufeinander abgestimmt werden müssen, dass aber Umweltziele keinen Vorrang vor den Zielen der GFP haben dürfen;

Die externe Dimension der GFP

35. fordert die Kommission auf, die GFP als politisches Modell für die Meerespolitik zu fördern und die Interessen des Fischereisektors der EU in regionalen Fischereiorganisationen und partnerschaftlichen Abkommen über nachhaltige Fischerei sowie allgemeiner in internationalen Foren zu verteidigen;

36. fordert die Kommission auf, dafür zu sorgen, dass die Ziele der GFP vollständig in den Standpunkt der EU in allen internationalen Umweltforen wie dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD) oder dem Übereinkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (CITES) integriert werden, in denen Fragen im Zusammenhang mit biologischen Meeresschätzen erörtert werden;

37. ist der Ansicht, dass eingeführte Meereserzeugnisse hohen Umwelt- und Sozialstandards unterliegen müssen, die den in der EU geltenden ähneln;

Regionen in äußerster Randlage

38. ist der Ansicht, dass die GFP den spezifischen Bedürfnissen der Gebiete in äußerster Randlage nicht ausreichend Rechnung trägt;

39. fordert die Kommission auf, ein Programm mit Optionen speziell in Bezug auf auf Abgelegenheit und Insellage zurückzuführende Probleme (POSEI) für Fischerei und Aquakultur vorzuschlagen, ähnlich dem für die Landwirtschaft;

40. betont, dass die Unterstützung der EU und der Mitgliedstaaten für die Erneuerung der

Flotten der handwerklichen Fischerei für diese Regionen von entscheidender Bedeutung ist; fordert die Kommission insbesondere auf, ihre Leitlinien für die Analyse des Gleichgewichts zwischen Fangkapazität und Fangmöglichkeiten (COM(2014)0545) an die Besonderheiten der Gebiete in äußerster Randlage anzupassen;

41. besteht darauf, dass selektive Fangmethoden wie verankerte Fischsammelgeräte, die von Flotten der handwerklichen Fischerei in den Gebieten in äußerster Randlage eingesetzt werden, unterstützt werden müssen;

42. betont, dass die notwendigen Ressourcen bereitgestellt werden müssen, um die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die ausschließlichen Wirtschaftszonen der Gebiete in äußerster Randlage zu verbessern;

Klimawandel

43. betont, dass Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der GFP von entscheidender Bedeutung sind, um die Herausforderung des Klimawandels zu bewältigen;

44. betont die Notwendigkeit widerstandsfähigerer Ökosysteme und widerstandsfähigerer Wirtschaftszweige in der Fischerei;

45. fordert die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, die personellen und finanziellen Ressourcen für die Fischereiwissenschaft im Zusammenhang mit dem Klimawandel aufzustocken;

46. fordert die Kommission auf, Instrumente und Finanzierungsmöglichkeiten für die vom Klimawandel betroffenen Sektoren zu konzipieren;

°

° °

47. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

2009 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch mit einer Vision, wie die gemeinsame Fischereipolitik (GFP) in Zukunft aussehen sollte. Damit wurde die Debatte über eine Reform eingeleitet, die 2013 angenommen wurde.

Die derzeitige Kommission soll dem Europäischen Parlament und dem Rat bis zum 31. Dezember 2022 einen Bericht über die Funktionsweise der GFP vorlegen. Sie sollte die gemeinsame Fischereipolitik bis 2022 evaluieren, um zu ermitteln, wie Probleme wie soziale Dimension, Anpassung an den Klimawandel und saubere Ozeane angegangen werden können, die von der derzeitigen Politik nicht ausreichend abgedeckt werden, und über ihre künftige Entwicklung nachzudenken.

Mit dem vorliegenden Entwurf eines Berichts wird das Ziel verfolgt, politische Leitlinien für künftige Überprüfungen der GFP vorzugeben. Auch wenn er nicht alle Antworten liefert, werden darin einige Fragen zur Umsetzung der derzeitigen GFP aufgeworfen, zu der Frage, ob die derzeitigen Ziele und Instrumente der GFP nach wie vor relevant sind, um aktuelle und künftige Herausforderungen zu bewältigen, und ob bestimmte Aspekte reformiert, überprüft, angepasst oder verbessert werden sollten.

Die Kommission hat die Politik stets angemessen kritisch gesehen, und dies war der wichtigste Motor für den politischen Wandel. Die Kommission sollte sich weiterhin für eine Verbesserung der Politik einsetzen, wann immer dies erforderlich ist.

Aufgrund der Beschränkungen in Bezug auf die Länge des Berichts war es nicht möglich, jeden einzelnen Aspekt der GFP, der unter die GFP-Grundverordnung (EU) 1380/2013 fällt, zu behandeln. Es musste eine Auswahl getroffen werden.

Der Schwerpunkt des Berichts liegt daher in erster Linie auf der Erhaltung der Fischbestände und dem Fischereimanagement, wobei er auch auf spezifischen Berichten aufbaut, die in den letzten Jahren bereits zu Themen wie dem höchstmöglichen Dauerertrag, der Anlandeverpflichtung, der Umsetzung von Artikel 17 der GFP oder dem Thema „Fischer für die Zukunft“ angenommen wurden. Auf technische Maßnahmen wird jedoch angesichts des recht kürzlich eingeführten neuen Rechtsrahmens nicht näher eingegangen.

Der Bericht betrifft weder die Aquakultur (die gerade Gegenstand einer spezifischen Entschließung des Europäischen Parlaments war) noch die Vermarktung und Verarbeitung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen (die unter eine parallel zur Grundverordnung erlassene spezifische Verordnung fallen). Er befasst sich auch nicht mit anderen Schlüsselaspekten wie der strukturellen Säule der GFP (unter der FEAMP-Verordnung), der Kontrolle (derzeit Gegenstand interinstitutioneller Verhandlungen) oder den Auswirkungen des Brexits auf die Fischerei der EU im Nordostatlantik (ebenfalls Gegenstand einer kürzlich verabschiedeten Entschließung).

Standpunkt des Berichterstatters

Ohne auf konkrete Maßnahmen einzugehen, die überprüft werden müssen, lässt sich sagen, dass die künftige GFP einen Paradigmenwechsel von starren und unrealistischen Zielen hin zu pragmatischen und erreichbaren Zielen vollziehen muss.

Im Laufe des letzten Jahrzehnts (2010-2020) haben wir einen radikalen Wandel von einem völligen Fehlen klar definierter Ziele für das Fischereimanagement hin zu starren „politischen“ Zielen erlebt, die 2013 (Jahr der letzten GFP-Reform) übereilt in dem Bewusstsein festgelegt wurden, dass niemand zu diesem Zeitpunkt alle Antworten auf die Fragen zu ihren Auswirkungen und ihrer praktischen Umsetzung hatte und dass die Erfahrung zeigen sollte, ob sie Ergebnisse erzielen konnten oder nicht. Das Problem besteht darin, dass noch heute nicht nur die 2013 vereinbarten Ziele nicht innerhalb der gesetzten Fristen erreicht werden, sondern auch festgestellt wird, dass einige unmöglich erreicht werden können und andere nur schwer in die Praxis umgesetzt werden können.

Wissenschaftler sind sich bewusst, dass es praktisch unmöglich ist, alle Fischbestände in einem Meeresökosystem mit dem höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) zu nutzen, was wir als Ziel für 2020 festgelegt haben. Insbesondere in einer Fischerei, in der verschiedene Arten gefangen werden, können nicht alle Bestände gleichzeitig auf MSY-Niveau befischt werden. Auch das Ziel, die Verpflichtung zur Anlandung aller Fänge bis 2019 umzusetzen, klingt als Konzept zwar einfach, bereitet aber nach wie vor enorme Schwierigkeiten. Das MSY-Konzept sollte unter Berücksichtigung der praktischen Realität sowie der sozioökonomischen Dimension und der Dimensionen der Verhältnismäßigkeit und der Ernährungssicherheit umgesetzt werden.

Dies führt zu Misstrauen der Fischer gegenüber Politikern, weil die ergriffenen Maßnahmen untauglich sind und keine solide wissenschaftliche Grundlage haben, sowie zu Misstrauen der Gesellschaft, die der Ansicht ist, dass die EU die Vereinbarungen nicht eingehalten hat, aber auch zu Empörung gegenüber den Fischern, die als nicht gesetzestreu angesehen werden.

Die Glaubwürdigkeit der EU wird infrage gestellt. Es bedarf realistischer und erreichbarer Ziele. Die Fischer müssen dabei einbezogen werden. In der künftigen GFP muss das Image des noblen und schwierigen Metiers der Fischer, insbesondere der Fischer in der EU, die den Verbrauchern gesunde, hochwertige und nachhaltige Lebensmittel bieten, wieder hergestellt und gefördert werden.

Die derzeitigen Ziele der GFP sind zu stark auf Umweltbelange ausgerichtet. Auch wenn niemand bezweifelt, dass gesunde Fischbestände und der Schutz der biologischen Vielfalt eine unabdingbare Voraussetzung für einen wirtschaftlich rentablen Fischereisektor sind, sollte man nicht aus den Augen verlieren, dass das Ziel der GFP nicht nur darin besteht, über mehr reichhaltige oder weniger überfischte Fischereiressourcen zu verfügen, sondern auch – oder in erster Linie – ein Höchstmaß an nachhaltiger Erzeugung von Meeresfrüchten zu erreichen, um Ernährungssicherheit und positive soziale und wirtschaftliche Erträge für Fischer und Küstengemeinden sicherzustellen. Daher müssen die Fischerei- und die Umweltpolitik aufeinander abgestimmt werden, wobei aber die Umweltziele keinen Vorrang vor denen der GFP haben dürfen.

Gute Regierungsführung, frühzeitige Konsultation und wirksame Einbeziehung der Interessenträger in den Entscheidungsprozess sind Grundvoraussetzungen für eine erfolgreiche Politik.

In diesem Zusammenhang ist die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen mit bestimmten ausländischen Flotten mit niedrigen Sozial- und Umweltstandards, die in denselben Gebieten wie EU-Akteure fischen und ihre Erzeugnisse auf dem EU-Markt

vermarkten, von grundlegender Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit der Flotten und Aquakulturerzeuger aus der EU.

Gleichzeitig müssen wir dafür sorgen, dass die EU im Rahmen ihrer Maßnahmen zur Meerespolitik die Interessen ihrer Fischereisektoren auf globaler Ebene verteidigt. Die Verteidigung und Förderung des EU-Nachhaltigkeitsmodells ist absolut vereinbar mit der Verteidigung der Interessen der EU-Sektoren und sollte damit Hand in Hand gehen.

Der Fischerei- und Aquakultursektor der EU und die gesamte Wertschöpfungskette von Meeresfrüchten sind strategische Akteure für ihre gesellschaftliche Rolle bei der Bereitstellung hochwertiger gesunder Lebensmittel für die Verbraucher. Wir müssen ihnen den Platz geben, den sie verdienen, und sie ganz allgemein weit oben auf die politische Agenda der EU setzen.

Schließlich haben die Gebiete in äußerster Randlage besondere Einschränkungen und besondere Bedürfnisse, wie in Artikel 349 AEUV anerkannt wird. Die GFP sollte diesen besonderen Merkmalen und Bedürfnissen Rechnung tragen und daran angepasst werden.