EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 22.6.2021
COM(2021) 316 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur Einführung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Artikel 118 für den Zeitraum 2015–2019

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates zur Einführung einer Kontrollregelung der Union zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik gemäß Artikel 118 für den Zeitraum 2015–2019

1. Einleitung und Hintergrund

Die Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 des Rates[1] (im Folgenden „die Kontrollverordnung“) sieht eine Fischereikontrollregelung der EU vor, um die Einhaltung der Vorschriften der gemeinsamen Fischereipolitik[2] (GFP) sicherzustellen. Zusammen mit der Verordnung über illegale, nicht gemeldete und unregulierte Fischerei (IUUF)[3] und der Verordnung über die nachhaltige Bewirtschaftung der Außenflotte[4] werden mit der Kontrollverordnung Vorschriften und Maßnahmen zur Überwachung, Inspektion und Durchsetzung festgelegt, die auf einem globalen und integrierten Ansatz basieren.

Zu den an der Steuerung und Durchführung der Fischereikontrollregelung beteiligten Akteuren gehören die Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission, die Europäische Fischereiaufsichtsagentur (European Fisheries Control Agency – EFCA)[5] und Marktteilnehmer. Die Kontrollverordnung gilt für die gesamte Kette der Fischereiaktivitäten vom Netz bis auf den Teller.

Mit dem vorliegenden Dokument kommt die Kommission ihrer Verpflichtung nach, dem Europäischen Parlament und dem Rat alle fünf Jahre einen Bericht über die Anwendung der Kontrollverordnung in den Mitgliedstaaten vorzulegen (Artikel 118 Absatz 2).

Im Jahr 2017 verabschiedete die Kommission den ersten Bericht zur Durchführung und Bewertung der Kontrollverordnung über die ersten fünf Jahre (2010–2014) seit ihrem Inkrafttreten.[6] Die Bewertung zeigte, dass die Kontrollverordnung für die Erreichung der Ziele der GFP und zur Durchsetzung von Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen unverzichtbar ist. Die Grundsätze und Bestimmungen der Kontrollverordnung gehen Probleme an, die in der Vergangenheit zu extensiver Überfischung und mangelhafter Einhaltung der Fischereivorschriften geführt haben. Die Analyse im ersten Bericht zeigte auch, dass die Mitgliedstaaten die wichtigsten Vorschriften der Kontrollverordnung umgesetzt hatten, jedoch die Umsetzung einiger Bestimmungen wegen der Komplexität der Vorschriften und der für die Anpassung erforderlichen Zeit in einigen Fällen verzögert war. Der Bericht kam auch zu dem Schluss, dass die Kontrollverordnung

1 ABl. L 343 vom 22.12.2009, S. 1.

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

3 ABl. L 286 vom 29.10.2008, S. 1.

4 ABl. L 347 vom 28.12.2017, S. 81.

5 https://www.efca.europa.eu.

6 COM(2017) 192 final.

zwar geholfen hatte, sowohl die Fischereikontrollregelung als auch die Einhaltung der Vorschriften der Gemeinsamen Fischereipolitik zu verbessern, dass sie jedoch nicht vollständig zweckmäßig war (siehe Abschnitt 3.1.). Um diese ermittelten Mängel anzugehen, verabschiedete die Kommission im Jahr 2018 einen Vorschlag zur Überprüfung der Fischereikontrollregelung der EU.[7] Über diesen Vorschlag wird gegenwärtig mit dem Rat und dem Europäischen Parlament verhandelt.

Der vorliegende zweite Bericht enthält eine Übersicht über die Anwendung der zentralen Bestimmungen der Kontrollverordnung im Zeitraum 2015–2019.

Die in diesem Bericht vorgelegten Informationen beruhen auf folgenden Quellen: i) den von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 118 der Kontrollverordnung[8] übermittelten Daten, ii) Beobachtungen der Kommission aus gemäß Titel X der Kontrollverordnung durchgeführten Audits, Überprüfungen und Inspektionen, iii) Informationen aus der Nachverfolgung dieser Audits, Überprüfungen und Inspektionen, iv) Diskussionen im Rahmen der Expertengruppen „Fischereikontrolle“ und „Einhaltung“ sowie v) sonstigen einschlägigen Aktivitäten (z. B. Workshops, Besprechungen).

2. Umsetzung der Kontrollverordnung durch die Mitgliedstaaten

Die Mitgliedstaaten sind dafür verantwortlich, die korrekte Umsetzung des Fischereikontrollsystems sicherzustellen. Im Zeitraum 2015–2019 verbesserten die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Kontrollverordnung weiter. In Bereichen, in denen im vorhergehenden Berichtszeitraum Mängel festgestellt worden waren, wurden Verbesserungen erzielt, insbesondere bei i) den Sanktions- und Punktesystemen, ii) der Überwachung kleiner Schiffe, iii) der Berichterstattung über Fangdaten kleiner Schiffe sowie iv) dem Datenaustausch. Diese Verbesserungen sind zwar willkommen, jedoch bleibt die Digitalisierung der Fischereidaten unvollständig, und es sind weitere Anstrengungen erforderlich. Ebenso gab es zwar Verbesserungen in den Sanktionssystemen der Mitgliedstaaten (unter anderem durch die Einführung von Punktesystemen), es muss jedoch noch mehr getan werden, um die wirksame und gleiche Anwendung und Durchsetzung dieser Maßnahmen sicherzustellen. Weitere Einzelheiten zu diesen Punkten sind in den folgenden Abschnitten angegeben.

2.1. Bedingungen für den Zugang zu den Gewässern und Kontrolle des Flottenmanagements

Um sicherzustellen, dass Fischereitätigkeit im Einklang mit den Vorschriften der GFP stattfindet, ist für diese eine **Fanglizenz**, sowie beim Vorliegen bestimmter Bedingungen eine **Fanggenehmigung**, erforderlich. Die Gesamtzahl der von den Mitgliedstaaten gemeldeten

[7] COM(2018) 368 final.

[8] Eine umfangreiche und detaillierte Zusammenfassung der von den Mitgliedstaaten übermittelten Daten ist in der Übersicht über die von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 118 der Kontrollverordnung übermittelten Daten (Synopsis Report) enthalten, die unter Circabc (europa.eu) zusammen mit den eingereichten Originalberichten abrufbar ist.

gültigen Fanglizenzen nahm im Zeitraum 2015–2019 von nahezu 96 000 gültigen Fanglizenzen im Jahr 2015 auf etwa 91 000 im Jahr 2019 leicht ab. Während dieses Zeitraums meldeten die Mitgliedstaaten mehr als 1 500 Fanglizenzen als vorläufig ausgesetzt und mehr als 1 100 als endgültig entzogen. Die Anzahl der Fanggenehmigungen stieg von 30 500 im Jahr 2015 auf mehr als 38 500 im Jahr 2019; 154 waren vorläufig ausgesetzt und 187 endgültig entzogen.

Um eine wirksame Kontrolle sicherzustellen, müssen die Mitgliedstaaten ein **Schiffsüberwachungssystem (Vessel Monitoring System – VMS)** betreiben, und Fischereifahrzeuge mit einer Länge über alles von mindestens 12 m müssen mit einem Gerät ausgestattet sein, das den zuständigen Behörden die automatische Ortung und Identifizierung dieser Schiffe ermöglicht. Manche Schiffe könnten davon jedoch ausgenommen sein, sofern sie: i) eine Länge über alles zwischen 12 und 15 m aufweisen und ausschließlich in den Hoheitsgewässern des Flaggenmitgliedstaats tätig sind oder ii) zu keinem Zeitpunkt zwischen dem Auslaufen aus dem Hafen und der Rückkehr in den Hafen länger als 24 Stunden auf See sind. Die Analyse der von den Mitgliedstaaten gemeldeten Daten zeigt, dass diese Ausnahme zwar noch weit verbreitet ist, die Erfassung durch VMS für Schiffe zwischen 12 und 15 m Länge über alles jedoch von 35 % im Jahr 2015 auf 40 % im Jahr 2019 zugenommen hat.

Die **Kontrolle der Maschinenleistung** ist ein Schlüsselelement der Fischereikontrollregelung der EU. Die Maschinenleistung und die Bruttoraumzahl von Fischereifahrzeugen sind die beiden Kapazitätsindikatoren, die durch die Zugangs-/Abgangsregelung geregelt werden.[9] Sie sind auch die beiden Kapazitätsindikatoren, für die in der GFP Obergrenzen festlegt sind. Daher ist das Management der Flottenkapazität, einschließlich der Zugangs-/Abgangsregelung für das Fischereiflottenregister der Union[10], auf eine genaue und verlässliche Aufzeichnung dieser beiden Parameter angewiesen. Die Genauigkeit der Erklärungen der Mitgliedstaaten über Maschinenleistungen ist entscheidend, um zu gewährleisten, dass die Kapazitätsgrenzen ihrer Flotten nicht überschritten werden und dadurch die Flottenkapazität der EU mit einem Fischereiaufwand einhergeht, der eine Überfischung der Bestände vermeidet. Im Jahr 2019 veröffentlichte die Kommission eine Untersuchung zur Überprüfung der Maschinenleistung in 15 Mitgliedstaaten.[11] Die Studie ergab, dass Verstöße in allen in die Studie einbezogenen Mitgliedstaaten und Gebieten sowie bei allen Schiffstypen verbreitet waren. Die Ergebnisse werfen Fragen hinsichtlich der Einhaltung der Kapazitätsobergrenzen und der Zugangs-/Abgangsregelung durch die Mitgliedstaaten insgesamt auf. Die Studie bestätigte auch, dass die gegenwärtigen Bestimmungen über die Kontrolle der Maschinenleistung nicht vollkommen zweckmäßig sind. Darüber hinaus ist die technische Überprüfung der Maschinenleistung sowohl für die Behörden als auch für die Unternehmer teuer und aufwendig. Die technische Überprüfung ist oft auch unwirksam, da die Maschinenleistung während oder nach der Überprüfung verdeckt geändert werden kann. Es scheint daher angemessen, zumindest für bestimmte

[9] ABl. L 169 vom 30.6.2017, S. 1.

[10] ABl. L 34 vom 9.2.2017, S. 9.

[11] https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a867cbac-8e90-11e9-9369-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-99423821.

Flottensegmente zu einem System der kontinuierlichen Überwachung der Maschinenleistung überzugehen. Ein Übergang zu einem solchen System wurde von der Kommission bereits in ihrem Vorschlag für eine überarbeitete Fischereikontrollregelung vorgeschlagen.

Um die Flottendaten und die Flottenkapazität auf EU-Ebene besser zu überwachen, aktualisierte die Kommission das Flottenregister der EU[12,13]. Das Register umfasst eine Datenbank, die teilweise öffentlich zugänglich ist.

2.2. Werkzeuge zur Fangmeldung, zum Wiegen und zur Rückverfolgbarkeit

Um eine wirksame Überwachung zu erleichtern, sind Fischereifahrzeuge der EU über 10 m Länge über alles verpflichtet, ein **Fischereilogbuch** zu führen. Bei Fahrzeugen über 12 m Länge über alles muss es in elektronischer Form geführt werden (e-Logbuch), allerdings kann eine Ausnahmeregelung bestimmten **Fahrzeugen zwischen 12 m und 15 m** Länge über alles die Nutzung eines Papier-Logbuchs gestatten.[14] Die Daten zeigen eine allgemeine Tendenz zur abnehmenden Nutzung von Papier-Logbüchern, auch wenn sie noch weithin im Gebrauch sind. Die Anzahl der Fahrzeuge über 12 m Länge über alles mit einem e-Logbuch stieg von 4 800 im Jahr 2014 auf 8 700 im Jahr 2019. Diese Zunahme geht zurück auf die gestiegene Abdeckung durch e-Logbücher bei Schiffen zwischen 12 m und 15 m, bei denen die Abdeckung durch e-Logbücher von 30 % auf 40 % stieg. Zudem stieg der Anteil der Schiffe zwischen 10 m und 12 m Länge über alles, die e-Logbücher nutzten, von grob 2 % im Jahr 2014 auf 11 % im Jahr 2019.

Die Überwachung der Fänge von **Schiffen mit einer Länge über alles von weniger als 10 m** muss anhand von Stichprobenplänen, Papier-Logbüchern oder Verkaufsbelegen erfolgen. Der Anteil der Schiffe, die jeder dieser Überwachungsmethoden unterlagen, blieb während des Berichtszeitraums recht stabil und schwankte zwischen den Jahren nur um wenige Prozentpunkte. Die am häufigsten genutzte Überwachungsmethode waren Stichprobenpläne. Zusätzlich zu diesen Kontrollmethoden haben einige Mitgliedstaaten e-Logbücher eingeführt; die gemeldeten Zahlen solcher Schiffe sind zwar zugegebenermaßen recht niedrig, aber sie sind von 100 im Jahr 2015 auf 450 im Jahr 2019 gestiegen.

Da die Berichterstattung auf Papier als unwirksam angesehen wird und als die Ursache umfangreicher Verwaltungslasten gilt[15], wird mit dem Vorschlag der Kommission für eine überarbeitete Fischereikontrollregelung der EU im Einklang mit der EU-Digitalstrategie eine vollständige Digitalisierung der Berichterstattung über alle Segmente der Flotte angestrebt.[16] Die in diesem Bereich vorgeschlagenen Maßnahmen auf EU-Ebene stimmen mit den

---

12 Für die Allgemeinheit wurde auf Europa seit Juni 2018 regelmäßig eine Excel-Datei mit Daten der Applikation veröffentlicht. Die heute sichtbare Web-Applikation wurde im Dezember 2019 gestartet.

13 https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/index_en.

14 Die Mitgliedstaaten können Fahrzeuge mit einer Länge über alles zwischen 12 m und 15 m von der Verpflichtung ausnehmen, die a) ausschließlich im Küstenmeer des Flaggenstaates tätig sind oder b) zu keinem Zeitpunkt zwischen dem Auslaufen aus dem Hafen und der Rückkehr in den Hafen länger als 24 Stunden auf See sind.

15 SWD(2018) 280 final.

16 Shaping Europe's digital future | Shaping Europe's digital future (europa.eu).

verfügbaren Technologien überein. Die vorgeschlagenen Maßnahmen zielen auch darauf ab, Verzerrungen der fairen Wettbewerbsbedingungen zu vermeiden, die entstehen könnten, wenn Mitgliedstaaten diese neuen Technologien einseitig einführen sollten. In diesem Zusammenhang organisierte die Kommission im Dezember 2018 einen Workshop über **digitale Werkzeuge für Kleinfischerei**.[17] Der Workshop deckte folgende Themen ab: i) digitale Werkzeuge für die Schiffsüberwachung, ii) digitale Werkzeuge für Fangmeldungen sowie iii) eine Sitzung mit Schwerpunkt auf dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) als Finanzierungsmechanismus. Der Workshop bot die Gelegenheit, sich auszutauschen über i) Kenntnisse, ii) bewährte Verfahren sowie iii) Trends und Entwicklungen hinsichtlich digitaler Lösungen für die Überwachung und Kontrolle der Kleinfischerei. Insgesamt befürworteten die Teilnehmer des Workshops technologische Innovationen, auch wenn sie Vorbehalte hinsichtlich der Kosten und Skaleneffekte bei der Ausstattung eines größeren Anteils der EU-Flotte mit digitalen Werkzeugen äußerten. Zu dieser Frage unterstützt der Vorschlag der Kommission für den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) 2021–2027[18,19] den Kauf und die Installation der Ausrüstung für obligatorische Systeme zur Schiffsnachverfolgung und elektronische Meldesysteme auf kleinen Küstenfischereifahrzeugen[20] mit einer Beihilfeintensität von 100 %.

Es verbleiben Besorgnisse hinsichtlich der **Rückverfolgbarkeit**, auch wenn es in diesem Bereich Fortschritte gegeben hat und die Mitgliedstaaten verschiedene Lösungen gesucht haben, um die Rückverfolgbarkeit von Fischereierzeugnissen sicherzustellen. Wegen der fortgesetzten Nutzung sowohl von Papier- als auch elektronischen Informationen sowie wegen fehlender harmonisierter Datenstandards bestehen Lücken in der Informationskette. Diese Lücken wurden noch nicht geschlossen. Die Umsetzung der bestehenden Vorschriften zur Rückverfolgbarkeit nach der Kontrollverordnung hat sich für viele Mitgliedstaaten als Herausforderung erwiesen. Gründe hierfür waren: i) fehlende Koordinierung zwischen verschiedenen Stellen, die mit Kontrollen in der Lieferkette beauftragt waren, ii) unterschiedliche Interpretationen der Anwendbarkeit der Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit sowie iii) Verwirrung hinsichtlich der Bestimmungen des allgemeinen Lebensmittelrechts[21] zur Rückverfolgbarkeit. Diese Befunde bestätigen die Ergebnisse der vorhergehenden Bewertung der Kontrollverordnung, die die Unzulänglichkeiten bei ihrer Umsetzung der fehlenden Klarheit des bestehenden Rechtsrahmens zuschrieb. Diese Befunde sind auch eine weitere Bestätigung der Relevanz des Vorschlags der Kommission für eine Überarbeitung der Fischereikontrollregelung. Um bei der Lösung dieser Probleme zu helfen, organisierte die Kommission im Oktober 2019 einen **Workshop zur Rückverfolgbarkeit**

---

17 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/workshop-digital-tools-small-scale-fisheries-brussels-4-5-december-2018-2018-11-30_en

18 COM(2018) 390 final.

19 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/commissioner-sinkevicius-welcomes-provisional-political-agreement-european-maritime-fisheries_en

20 Die kleine Küstenfischerei wird von Fischereifahrzeugen mit einer Länge über alles von weniger als 12 Metern betrieben, die kein gezogenes Fanggerät einsetzen.

21 ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1.

von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen.[22] Der Workshop deckte folgende Themen ab: i) die vorgeschlagenen Änderungen der Rückverfolgbarkeitsanforderungen in der laufenden Überarbeitung der Kontrollverordnung sowie ii) Präsentationen verschiedener Systeme und Technologien, die gegenwärtig von den Mitgliedstaaten oder dem Wirtschaftszweig im Bereich der Rückverfolgbarkeit von Fischereierzeugnissen umgesetzt werden. Zentrale Punkte der Diskussion, die in dem Workshop zur Sprache gebracht wurden, umfassten die Wichtigkeit der Interoperabilität zwischen Systemen und die Frage, wie eine effiziente Umsetzung zum Nutzen aller Betroffenen, d. h. Behörden, Unternehmen und Endverbraucher, sichergestellt werden kann.

Eine der zentralen Säulen der Bestandsbewirtschaftung im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik ist die Quotenverwaltung. Das korrekte Wiegen, die Registrierung und Rückverfolgbarkeit von Fischereierzeugnissen ist wesentlich für i) Kontrollzwecke, ii) die Überwachung der Quotenausschöpfung sowie iii) die Sicherung der langfristigen Nachhaltigkeit der Fischerei. Audits und Überprüfungen der Kommission in ausgewählten Mitgliedstaaten[23] haben bedeutende Unzulänglichkeiten in Bezug auf **das Wiegen, die Registrierung und die Rückverfolgbarkeit** von Fängen hervorgehoben. Diese Unzulänglichkeiten i) haben die fairen Wettbewerbsbedingungen bei der Anwendung der Vorschriften zwischen den Mitgliedstaaten untergraben, ii) Überfischung erleichtert und iii) zur Meldung zu niedriger Fangmengen geführt. Alle drei Probleme untergraben die Ziele der GFP. Die Kommission hat Maßnahmen ergriffen, um den ermittelten Unzulänglichkeiten entgegenzutreten (siehe Abschnitt 3.3.), und sie wird die Anwendung der Vorschriften zum Wiegen, zur Registrierung und zur Rückverfolgbarkeit durch die Mitgliedstaaten weiterhin evaluieren.

[22] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/traceability-fisheries-products-know-what-you-buy-2019-10-10_en

[23] Dänemark, Irland, Belgien und die Niederlande.

2.3. Spezifische Kontroll- und Inspektionsprogramme

Die von der Kommission für fünf Meeresbecken der EU[24] verabschiedeten **spezifischen Kontroll- und Inspektionsprogramme** wurden von den Mitgliedstaaten auf nationaler und regionaler Ebene umgesetzt. Die EFCA stellte die operative Koordinierung der Inspektionstätigkeit auf regionaler Ebene durch gemeinsame Einsatzpläne sicher. Die Gesamtzahl der im Rahmen der gemeinsamen Einsatzpläne vorgenommenen Inspektionen wurde von 2015 bis 2019 nahezu verdoppelt; im Jahr 2019 wurden mehr als 32 000 Inspektionen durchgeführt. Der prozentuale Anteil mutmaßlicher[25] Verstöße verdoppelte sich im selben Zeitraum sowohl bei Inspektionen auf See als auch an Land; die Durchschnitte zwischen den Jahren und Meeresbecken lagen zwischen 2 % und mehr als 24 %.[26] Die große Mehrzahl der mutmaßlichen Verstöße, die bei den Inspektionen auf See und an Land im Rahmen der gemeinsamen Einsatzpläne ermittelt wurden, bezogen sich auf falsche Meldungen von Fangmengen und die Nichtbefolgung der Vorschriften über technische Maßnahmen.[27] Im Jahr 2019 machten mutmaßliche Verstöße in Bezug auf falsche Aufzeichnungen mehr als 40 % der Gesamtzahl der ermittelten mutmaßlichen Verstöße im Schwarzen Meer und in der Nordsee aus. Der Anteil der falschen Angaben erreichte fast 60 % der mutmaßlichen Verstöße in der Ostsee und stieg in den westlichen Gewässern des Nordostatlantik auf 75 %. Im gemeinsamen Einsatzplan für das Mittelmeer machten mutmaßliche Verstöße gegen die Vorschriften für technische Maßnahmen 30 % aller Verstöße aus, falsche Angaben 25 %, und die verbleibenden 45 % der festgestellten mutmaßlichen Verstöße betrafen die Nichteinhaltung vom Bewirtschaftungsvorschriften oder die Rückverfolgbarkeit.

In den letzten Jahren hat das Verständnis der Fischereikontrolle von der Nutzung **neuer Technologien** wie Erdbeobachtungstechnologien profitiert. Im Jahr 2019 nutzte die EFCA **Satellitenfernerkundung** zur Schiffsortung, Zielidentifizierung und für andere spezifische Überwachungsaufgaben.

2.4. Kontrolle der Pflicht zur Anlandung

Die **Anlandeverpflichtung**, die im Januar 2019 in vollem Umfang in Kraft trat, gehört zu den zentralen Bestandteilen der reformierten GFP. Seit dem Beginn ihrer schrittweisen Einführung im Januar 2015 haben die Mitgliedstaaten bei der Kontrolle und Durchsetzung ihrer Anwendung geringe Fortschritte gemacht. Die Kommission führte eine Reihe Audits durch, um die Maßnahmen zu bewerten, die die Mitgliedstaaten verabschiedet hatten, um i) die Kontrolle und Durchsetzung der Anlandeverpflichtung sicherzustellen und ii) die genaue Dokumentation aller Fänge sicherzustellen. Die Ergebnisse dieser Audits (zusammen mit

---

[24] Ostatlantik und Mittelmeer, Schwarzes Meer, Ostsee, die ICES-Division IIa, die westlichen Gewässer des Nordostatlantiks.

[25] Der Ausdruck „mutmaßliche Verstöße“ bezieht sich auf von einem Inspektor festgestellte und im Inspektionsbericht erwähnte Verstöße, bevor die zuständige Behörde oder ein Gericht eine Entscheidung getroffen hat.

[26] https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/EFCA%20Annual%20Report%20for%20year%202019.pdf.

[27] ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 105.

anderen Berichten wie i) von der EFCA in Zusammenarbeit mit regionalen Kontroll-Expertengruppen erstellten Berichten über die Konformitätsüberprüfung[28], ii) Berichten der Mitgliedstaaten sowie iii) Berichten von Nichtregierungsorganisationen im Umweltbereich) weisen sämtlich auf eine mangelhafte Einhaltung der Anlandeverpflichtung hin. Die Ergebnisse deuten auch darauf hin, dass es zu umfangreichem, illegalem und nicht dokumentiertem Rückwurf in verschiedenen Meeresbecken kam. Der Erfolg der Anlandeverpflichtung hängt unter anderem davon ab, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen ergreifen, um die Kontrolle und Durchsetzung bei Fischereitätigkeiten auf See sicherzustellen. Solche Maßnahmen würden die Einhaltung der Vorschriften fördern und für die Fischereiwirtschaft einen Anreiz darstellen, unerwünschte Fänge von vornherein zu vermeiden – ein Ziel der GFP. Es wurde nachgewiesen, dass elektronische Fernüberwachung (remote electronic monitoring – REM) unter Einbeziehung von Videoüberwachung (closed-circuit television – CCTV) für die Mitgliedstaaten das kosteneffizienteste Mittel darstellt, um die Kontrolle und Durchsetzung bei Fischereitätigkeiten auf See sicherzustellen. Aus diesem Grund sieht der Vorschlag der Kommission für eine Überarbeitung der Fischereikontrollregelung der EU eine Rechtsgrundlage für den obligatorischen, risikobasierten Einsatz der REM als des wirksamsten und kosteneffizientesten Mittels zur Kontrolle der Anlandeverpflichtung auf See vor. Im Jahr 2019 erarbeitete die EFCA in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten technische Leitlinien und Mindestanforderungen für die REM.[29]

2.5. Kontrolle und Durchsetzung

Die Anzahl der von den Mitgliedstaaten **für die Durchführung von Inspektionen im Bereich der Fischerei autorisierten Personen** stieg von ungefähr 12 750 im Jahr 2015 auf fast 14 400 im Jahr 2019 mit Inspektoren im Umfang von etwa 4 bis 5 000 Vollzeitäquivalenten je Mitgliedstaat. Im Vergleich von Fischereiinspektoren in Vollzeit und Teilzeit hat ungefähr ein Fischereiinspektor von drei die Fischereikontrolle als Hauptaufgabe. Es ist schwierig, die reale Zunahme der Beschäftigtenzahlen in der Fischereikontrolle zu bewerten, weil die Vollmachten der Inspektoren sich zwischen den Mitgliedstaaten unterscheiden.[30] Nichtsdestoweniger betonten einige Mitgliedstaaten, dass sie unter personell ungenügend ausgestatteten Inspektionen litten, was die Wirksamkeit ihrer Kontrollsysteme beeinträchtigen könnte.

Die Mitgliedstaaten meldeten insgesamt etwa 450 000 **Inspektionen** im Zeitraum 2015–2019. Im Vergleich der Häufigkeit der Inspektionen in den vier wichtigsten Bereichen wurden 48 % im Hafen bzw. bei der Anlandung durchgeführt, 26 % auf dem Markt, 22 % auf See und 4 % während des Transports.

---

[28] https://www.efca.europa.eu/en/content/compliance-evaluation.

[29] https://www.efca.europa.eu/en/content/technical-guidelines-and-specifications-implementation-remote-electronic-monitoring-rem-eu.

[30] Als Fischereiinspektoren können verschiedene einzelstaatliche Beschäftigte von spezialisierten Fischereiinspektoren bis zu Polizei- und Zollbeamten angesehen werden.

Die Mitgliedstaaten meldeten im Jahr 2015 1147 für Fischereiinspektionen genutzte Patrouillenschiffe, die Zahl stieg auf 1256 im Jahr 2019, mit insgesamt 100 000 Patrouillentagen auf See während des Berichtszeitraums 2015–2019 gegenüber den für den Zeitraum 2010–2014 gemeldeten 56 000 Patrouillentagen auf See. Darüber hinaus meldeten die Mitgliedstaaten eine Zunahme der für Fischereikontrolle und -überwachung eingesetzten Überwachungsflugzeuge von 72 im Jahr 2015 auf 76 im Jahr 2019 mit nahezu 30 000 geleisteten Überwachungsstunden im Zeitraum 2015–2019. Auch bei der Nutzung neuer Technologien für die Fischereiüberwachung gab es eine Zunahme. Im Jahr 2015 meldeten zwei Mitgliedstaaten die Nutzung von Drohnen (insgesamt acht Drohnen wurden genutzt), während im Jahr 2019 sieben Mitgliedstaaten Drohnen nutzten und insgesamt 39 Geräte in Betrieb waren.

Im Zeitraum 2015–2019 stellten die Mitgliedstaaten insgesamt mehr als 65 000 **mutmaßliche Verstöße** fest, wobei die jährliche Anzahl zwischen 12 000 und 14 000 schwankte. Die Anzahl der **schweren Verstöße** zeigte insgesamt einen Aufwärtstrend und stieg von etwa 3000 im Jahr 2015 auf 3500 im Jahr 2019. Im Durchschnitt wurden bei etwa einer von zehn Inspektionen Verstöße festgestellt wurden.

Die häufigsten mutmaßlichen Verstöße sind Verstöße gegen die Rückverfolgbarkeit (28 %), es folgen Verstöße hinsichtlich der Fischereilogbücher und Anlandungserklärungen (22 %), und Verstöße gegen die Kontrollvorschriften der Mehrjahrespläne (20 %).[31] Als die seltensten mutmaßlichen Verstöße meldeten die Mitgliedstaaten keine oder fast keine Verstöße folgender Kategorien: i) Überwachung von Preis- und Interventionsregelungen, ii) gemeinsame Marktorganisation oder iii) Wiegen nach dem Transport.

Im Jahr 2019 initiierte die Kommission eine Studie über die **Sanktionssysteme** der Mitgliedstaaten.[32] Ihr Ziel bestand darin, eine eingehende Analyse und Bewertung der Arbeitsweise der einzelstaatlichen Sanktionssysteme, insbesondere der im Zeitraum 2015–2019 von den Mitgliedstaaten für Verstöße verhängten Sanktionen, vorzulegen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, dass der erforderliche Rechtsrahmen in den Mitgliedstaaten nahezu vollständig ist und dass die meisten Mitgliedstaaten ihren Rechtsrahmen in den letzten fünf Jahren verbessert haben. Am Ende des Jahres 2019 verfügten alle Mitgliedstaaten bis auf einen über ein Punktesystem für Lizenzinhaber und Kapitäne von Fischereifahrzeugen. Nichtsdestoweniger wurde in manchen Mitgliedstaaten die Umsetzung des **Punktesystems** verzögert oder es ist noch nicht betriebsbereit. Darüber hinaus bestehen zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Dauer des Sanktionsverfahrens und der Höhe der auferlegten Sanktionen. Diese Ergebnisse zeigen, dass zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen mehr getan werden sollte, auch wenn sich die Situation im Zeitraum 2015–2019 im Vergleich zum Zeitraum 2010–2014 verbessert hat. Sie zeigen auch, dass mehr getan werden sollte, um die Wirksamkeit, die abschreckende Wirkung und die Verhältnismäßigkeit der in jedem Mitgliedstaat verhängten Sanktionen

[31] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/multiannual-plans_en

[32] Studie über die Sanktionssysteme der Mitgliedstaaten für Verstöße gegen die Regeln der Gemeinsamen Fischereipolitik, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dfb452c8-c4df-11eb-a925-01aa75ed71a1

sicherzustellen. Als ein Hauptziel wird mit der von der Kommission im Jahr 2018 vorgeschlagenen Überarbeitung der Fischereikontrollregelung die Beseitigung der regulatorischen Hindernisse angestrebt, die gegenwärtig die Gleichbehandlung der Unternehmen und faire Wettbewerbsbedingungen in der EU behindern.

2.6. Daten und Informationen

Die Mitgliedstaaten melden regelmäßig **Fang- und Fischereiaufwandsdaten** an die Kommission. Das ermöglicht die Überwachung der zulässigen Gesamtfangmengen und der Ausschöpfung der Quoten. Die Sicherstellung der Datenqualität ist ein zentraler Bestandteil der Arbeit der Mitgliedstaaten und der Kommission für die Verbesserung der Quotenüberwachung, wobei die Datenqualität durch geeignete Datenvalidierung und Gegenkontrollen sichergestellt wird. Hinsichtlich der Verpflichtung, ein automatisiertes **System zur Gegenkontrolle und Datenvalidierung** einzurichten, meldeten 22 von 23 Mitgliedstaaten, dass sie ein solches System eingerichtet haben, aber nur 12 von diesen 22 haben ihre Systeme bereits automatisiert. Weitere sechs Mitgliedstaaten planen die Umsetzung der Automatisierung bis 2021. Darüber hinausgehende Verzögerungen der Automatisierung sind noch in vier Mitgliedstaaten zu beobachten. Einige Mitgliedstaaten melden die Umsetzung automatisierter Gegenkontrollen als einen wesentlichen Erfolg im Zeitraum 2015–2019.

Um die Wirksamkeit und Effizienz des Datenaustauschs zu verbessern, legte die Kommission im Jahr 2016 einen verbindlichen Zeitplan für die Einführung des **FLUX-Standards für die Fischereidatenverwaltung**[33] (fisheries language for universal exchange – FLUX) vor. Mit dem FLUX-Standard können regionale Fischereiorganisationen und Länder in der ganzen Welt zum ersten Mal einen einheitlichen, universellen Code für die Automatisierung der Sammlung und Verbreitung ihrer Fischfangdaten nutzen. Der Standard ist auch mit für Steuern und Lebensmittelnachverfolgung genutzten Standards harmonisiert. Während der letzten fünf Jahre schwankte das Niveau des Fortschritts bei der Umsetzung von FLUX zwischen den Mitgliedstaaten und Bereichen. Die Transportebene des Austauschsystems FLUX (FLUX-TL) ist mittlerweile in der Kommission und in 22 der 23 betroffenen Mitgliedstaaten funktionsfähig. Der gesamte Austausch von Fischereidaten findet über eine zentrale Plattform statt, die von DG MARE gehostet wird, und diese Plattform kann genutzt werden, um validierte Daten und Inhalte in standardisierten Formaten an die Kommission zu senden. Der Datenaustausch in diesen Formaten ist in den meisten Mitgliedstaaten entweder in Betrieb, oder er macht gute Fortschritte, in folgenden Datenkategorien: Fangtätigkeit, Verkaufsbelege, Schiffsposition, Flottendaten und aggregierte Fangdaten.

3. Durchführung durch die Kommission

Die Kommission spielte eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Kontrollverordnung sowie dabei, die Einhaltung der Verordnung durch die Mitgliedstaaten zu überwachen. Dabei hat die Kommission insbesondere i) den Austausch

[33] http://www.unece.org/uncefact/unflux.

von Fischereidaten durch die Entwicklung der erforderlichen IT-Infrastruktur ermöglicht, ii) zahlreiche Audits und Überprüfungen durchgeführt und diese Audits und Überprüfungen nachverfolgt, iii) die Mitgliedstaaten bei der Auslegung der Vorschriften unterstützt sowie iv) zahlreiche Expertengruppen zur Fischereikontrolle organisiert. Alle diese Aktivitäten haben zusammen mit der von der EFCA angebotenen operativen Koordinierung wesentlich geholfen, die Umsetzung der Kontrollverordnung im Berichtszeitraum zu verbessern.

3.1. Rechtliche und politische Entwicklungen

Im Jahr 2017 verabschiedete die Kommission den Bericht über die Durchführung und Bewertung der Kontrollverordnung.[34] In Übereinstimmung mit Artikel 118 Absatz 3 wurde in dem Bericht die Durchführung der Verordnung und ihre Auswirkungen auf die GFP fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten bewertet. Als Teil des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)[35] aus dem Jahr 2015 wurde in dem Bericht zudem bewertet, ob die Kontrollverordnung nach wie vor zweckmäßig war, wodurch der Fokus auf die Vereinfachung und Verringerung der Verwaltungslast gelegt wurde. Die Ergebnisse zeigten, dass die Kontrollverordnung zwar geholfen hatte, die Fischereikontrollregelung zu verbessern und die Einhaltung der GFP-Vorschriften zu steigern, dass sie jedoch nicht vollständig zweckmäßig war. Der Bericht hob eine Reihe zentraler Herausforderungen hervor, die die EU und die Mitgliedstaaten angehen mussten, um Folgendes sicherzustellen: i) nachhaltige Fischerei, ii) faire Wettbewerbsbedingungen zwischen Unternehmen sowie iii) bessere Synergien mit anderen Politikbereichen, insbesondere zu Energie und Märkten. Ein Sonderbericht des europäischen Rechnungshofs[36], eine Entschließung des Europäischen Parlaments[37] und eine Stellungnahme der REFIT-Plattform[38] haben ebenfalls gezeigt, dass die Fischereikontrollregelung der EU Schwachstellen enthält und insgesamt ihren Zweck nicht erfüllt.

Der Rechnungshof äußerte insbesondere zu folgenden Punkten Bedenken: i) der Genauigkeit der Flottenregister der Mitgliedstaaten (in Bezug auf Maschinenleistung und Bruttotonnage), ii) der hohen Abhängigkeit von unzuverlässigen papierbasierten Fangmeldesystemen, iii) dem Fehlen einer wirksamen Überwachung der kleinen Flotte, iv) der Notwendigkeit, eine Datenaustauschplattform zur Erleichterung des Austauschs von Fischereidaten zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten, v) dem Fehlen standardisierter Protokolle für Fischereiinspektionen sowie vi) der Notwendigkeit, ein System für den Austausch von Daten über Verstöße und Sanktionen zwischen den Mitgliedstaaten einzurichten.

---

34 COM(2017) 192 final.

35 Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) State of Play and Outlook 'REFIT Scoreboard' (Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick – REFIT-Anzeiger'), SWD (2015) 110 final

36 Sonderbericht „EU-Fischereikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich" https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=41459.

37 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0407_DE.html.

38 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xiv3acontrol_of_eu_fisheries.pdf.

Im Juni 2017 leitete die Kommission eine politische Initiative zur Überarbeitung der Fischereikontrollregelung der EU ein. Als Teil dieser Initiative veröffentlichte die Kommission im Oktober 2017 eine Folgenabschätzung in der Anfangsphase, auf die eine gezielte Konsultation der Interessenträger im November und Dezember 2017 folgte. Dies führte dazu, dass die Kommission im Mai 2018 einen **Vorschlag zur Überarbeitung der Fischereikontrollregelung der EU**[39] verabschiedete. Mit dem Vorschlag werden folgende Ziele verfolgt: i) Stärkung der Bestimmungen zur Durchsetzung, ii) Sicherstellung einer besseren Qualität und eines besseren Austauschs von Fischereidaten und -informationen, insbesondere hinsichtlich kleiner Fischerei und Freizeitfischerei, iii) Schließung der Lücke mit der GFP hinsichtlich der Kontrolle der Anlandeverpflichtung, iv) Abbau des Verwaltungsaufwands und v) Steigerung der Synergien mit anderen Politikbereichen. Die gegenwärtige Analyse der Durchführung der Kontrollverordnung im Zeitraum 2015–2019 zeigt, dass alle diese Fragen nach wie vor relevant sind. Der Vorschlag durchläuft gegenwärtig das ordentliche Gesetzgebungsverfahren und wird vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft. Die Ziele der Überarbeitung stehen vollständig mit dem europäischen Grünen Deal[40] in Einklang und nutzen die Vorteile des digitalen Wandels zur Unterstützung des ökologischen Wandels. Sie ist auch ein Teil der Strategie der Kommission „Vom Hof auf den Tisch“[41], insofern die überarbeitete Fischereikontrollregelung durch ein verbessertes Nachverfolgungssystem Nahrungsmittelbetrug bekämpfen und die Nachhaltigkeit von Lebensmitteln unterstützen wird.

Die REFIT-Evaluierung hob die Wichtigkeit der spezifischen Kontroll- und Inspektionsprogramme hervor. Spezifische Kontroll- und Inspektionsprogramme werden von allen Interessenträgern als für wirksame Inspektionen und zur Stärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in EU-Gewässern und in internationalen Gewässern unverzichtbar angesehen. Im Jahr 2017 begann die Kommission in Zusammenarbeit mit der EFCA und den Mitgliedstaaten die Arbeiten an einem neuen Ansatz, der Folgendes leisten sollte: i) Verschlankung der bestehenden spezifischen Kontroll- und Inspektionsprogramme[42], ii) Ausdehnung ihrer geografischen Abdeckung und ihres Anwendungsbereichs im Einklang mit der reformierten GFP sowie iii) Verringerung der Verwaltungslast. Dies führte zu der Verabschiedung neuer spezifischer Kontroll- und Inspektionsprogramme durch die Kommission im Jahr 2018[43], die alle Meeresbecken der EU und alle Fischereien abdecken, die von den Fischerei-Erhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen der EU abgedeckt werden. Dadurch wurden auch die gemeinsamen Einsatzpläne als Plattform für die Koordinierung verbessert. Eine harmonisierte Methodologie für die Risikobewertung wurde ebenfalls entworfen, um i) einen kohärenten Ansatz für Kontroll- und Inspektionsprogramme innerhalb eines Meeresbeckens

39 COM(2018) 368 final.

40 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de.

41 https://ec.europa.eu/food/farm2fork_en.

42 ABl. L 350 vom 20.12.2012, S. 99; ABl. L 170 vom 22.6.2013, S. 66, ABl. L 175 vom 27.6.2013, S. 61 ABl. L 85 vom 21.3.2014, S. 15

43 ABl. L 317 vom 14.12.2018, S. 29.

und ii) faire Wettbewerbsbedingungen für die Fischereien verschiedener Mitgliedstaaten zu erreichen. Die harmonisierte Methodologie[44] wurde von der EFCA in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten entworfen, und sie basiert auf möglichen Gefahren von Verstößen gegen die Vorschriften der GFP.

3.2. Daten und Informationen

Seit 2015 hat die Kommission erhebliche Mittel und Anstrengungen auf die Entwicklung der IT-Infrastruktur aufgewandt, die erforderlich ist, um die Mitgliedstaaten zum Austausch von Fischereidaten im UN/FLUX-Format zu befähigen. In Übereinstimmung mit der Empfehlung des Rechnungshofs[45] zur Verbesserung der Vollständigkeit und Verlässlichkeit der Fischereidaten konzentrierte sich die Kommission im Zeitraum 2015–2019 auf die Entwicklung und Umsetzung der FLUX-Transportebene /FLUX-TL).[46] Dieses Projekt stellte sich als eine Herausforderung heraus, da frühe Versionen von FLUX-TL nicht in der Lage waren, mit dem zunehmenden Volumen der ausgetauschten Daten umzugehen. Mit jeder neuen Version wurde die FLUX-TL-Software leistungsfähiger. Die neuesten Aktualisierungen erfüllen die notwendigen Anforderungen und bieten weitere technische Vorteile, wie etwa eine Überwachungsseite. Die Kommission spielte auch beim Vorschlag von Umsetzungsdokumenten mit detaillierten Vorschriften für den Datenaustausch eine entscheidende Rolle. Diese Dokumente werden mit den Mitgliedstaaten durch die Expertengruppe für elektronische Meldesysteme und Datenverwaltung abgestimmt.

Die Kommission entwickelte auch standardisierte Formate für den Datenaustausch zu Fanggenehmigungen und Inspektionsberichten. Das LICENSE-System für den Austausch von Fanggenehmigungen zwischen Mitgliedstaaten, Dritten und der Kommission nahm seinen Betrieb im Dezember 2020 auf Es ist zu erwarten, dass das LICENSE-System bis Mitte 2021 so erweitert wird, dass es den Austausch von Inspektionsberichten ermöglicht.

Auf Verlangen des Europäischen Parlaments eröffnete die Kommission im November 2019 ein Pilotprojekt zur Entwicklung und Testung eines „Kontrollprogramms für die Freizeitfischerei auf Wolfsbarsch“.[47] Ein externer Vertragsnehmer hat ein integriertes IT-Werkzeug entwickelt, um es Freizeitfischern zu ermöglichen, die nationalen Behörden durch die Registrierung der Fänge schnell über ihre Fänge zu informieren. Eine webbasierte Plattform zur Entgegennahme dieser Fangdaten (RecFishing.eu) wurde entwickelt und wird dank der positiven Ergebnisse des Pilotprojekts weiter ausgebaut werden. Die Ergebnisse

---

44 https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/Risk%20Assessment%20Methodology.pdf.

45 Empfehlung Nr. 3 des Sonderberichts Nr. 08/2017 „EU-Fischereikontrolle: mehr Anstrengungen erforderlich“ https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=41459.

46 FLUX-TL ist die Software, die für den Austausch von Fischereidaten zwischen den Mitgliedstaaten, der Europäischen Kommission und der EFCA benutzt wird.

47 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/01f3d94d-4019-11eb-b27b-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-180378385.

wurden im Dezember 2020 in dem Webinar „Monitoring and control of recreational fisheries“ (Überwachung und Kontrolle der Freizeitfischerei) vorgestellt.[48]

3.3. Überprüfungs- und Überwachungstätigkeiten der Kommission

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass sie über wirksame Fischereikontrollsysteme verfügen. Die Kommission ist für die Überwachung und Durchsetzung der korrekten Anwendung der Kontrollverordnung und der GFP-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten verantwortlich. Um die Wirksamkeit ihrer Kontrollsysteme und die Einhaltung der GFP-Vorschriften durch die Mitgliedstaaten zu überprüfen, führen Beamte der Kommission Überprüfungen, autonome Inspektionen und Audits durch. Während des Zeitraums 2015–2019 wurden von der GD MARE etwa 150 Vor-Ort-Besuche durchgeführt, von denen die meisten **Audits** waren. Besonderer Wert wurde auf Folgendes gelegt: i) korrekte Funktion der Verfahren zur Fangregistrierung, ii) Wiegeverfahren, iii) Maßnahmen zur Kontrolle der Anlandeverpflichtung, iv) Überwachung und Kontrolle der Außenflotte sowie v) die Überprüfung der Maschinenleistung.

Es wurden auch **Überprüfungen und Audits** durchgeführt, um die Umsetzung der Kontrollmaßnahmen für spezifische Fischereien zu überprüfen, wobei Probleme ans Licht kamen und dringend gehandelt werden musste, wie für Roten Thun im Mittelmeer, Kabeljau und Lachs in der Ostsee, sowie Pulsfischerei in der Nordsee. Es wurden Überprüfungen zur Ermittlung durch Beschwerden mitgeteilter mutmaßlicher Verstöße gegen EU-Fischereivorschriften durchgeführt. Außerdem wurden Anstrengungen unternommen, um ermittelte Unzulänglichkeiten bei der richtigen Umsetzung der Sanktionsbestimmungen und der Punktesysteme anzugehen.

Zwischen 2019 und 2020 forderte die Kommission zwei Mitgliedstaaten zur Einleitung von **Verwaltungsuntersuchungen** auf. Die erste Untersuchung betraf die Untersuchung von Schwachstellen, die bei Wiege- und Kontrollmaßnahmen für Fischereien auf pelagische Arten und Freizeitfischerei auf Roten Thun festgestellt worden waren.[49] Die zweite Untersuchung betraf Unzulänglichkeiten im Kontrollsystem für die Aufzucht von Rotem Thun.[50]

In vielen Fällen haben die Mitgliedstaaten als Teil der informellen bilateralen Dialoge (auch als „**EU-Pilot-Vorgänge**“ bekannt) auf die Ergebnisse der Audits und Überprüfungen erfolgreich reagiert. Zwischen 2015 und 2018 öffnete die Kommission sieben EU-Pilot-Vorgänge für sechs Mitgliedstaaten, von denen ein Verfahren noch im Gang ist. Diese Vorgänge betrafen: i) die Umsetzung eines Aktionsplans, ii) die Umsetzung des Punktesystems in zwei Mitgliedstaaten, iii) die Kontrolle der im Gebiet der Nordost-Atlantik-Fischereikommission (NEAFC) operierenden Flotte, iv) Fangmeldungen sowie v) die Kontrolle der Maschinenleistung in zwei Mitgliedstaaten. Im Jahr 2019 eröffnete die

[48] https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/webinar-recreational-fisheries-monitoring-and-control-2020-12-04_en

[49] Irland

[50] Kroatien

Kommission 24 EU-Pilot-Vorgänge, die insgesamt 17 Mitgliedstaaten betrafen. Davon betrafen acht die Kontrolle der Außenflotte der Mitgliedstaaten, 15 die Kontrolle der Maschinenleistung, und einer das Sanktions- und Punktesystem. Darüber hinaus eröffnete die Kommission im Jahr 2020 drei weitere EU-Pilot-Vorgänge, die drei Mitgliedstaaten betrafen, von denen zwei das Einsetzen von Rotem Thun in Netzkäfige betrafen und einer die Kontrolle der Außenflotte.

Wenn die Kommission Unzulänglichkeiten in den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten ermittelt, deren Behebung von den Mitgliedstaaten mehr Anstrengungen und Zeit erfordert, erstellt die Kommission für diese Mitgliedstaaten **Aktionspläne**. Im Zeitraum 2015–2019 erstellte die Kommission neun neue Aktionspläne[51], während im gleichen Zeitraum sechs der acht vor dem Jahr 2015 eröffneten Aktionspläne geschlossen wurden[52]. Ende 2019 standen elf Mitgliedstaaten unter einem Aktionsplan[53], und im Jahr 2020 wurden vier neue Aktionspläne eröffnet[54]. Die laufenden 15 Aktionspläne betreffen Folgendes: i) im System zur Fangregistrierung festgestellte Unzulänglichkeiten, ii) die Sanktionssysteme, iii) das Risikomanagementverfahren, iv) die rechnergestützten Systeme zur Datenvalidierung und Gegenkontrolle und v) die Rückverfolgbarkeitsanforderungen.

Schließlich eröffnete die Kommission im Zeitraum 2015–2019 drei **Vertragsverletzungsverfahren** gegen Mitgliedstaaten. Diese Verfahren bezogen sich auf i) die Kontrolle der Flotte in Gewässern des NAFO-Gebiets[55], ii) die Umsetzung des Punktesystems[56], iii) die Einhaltung der Ausschließlichkeitsklausel und Kontrolle der in Westafrika fischenden Flotte[57]. Zwei dieser Verfahren wurden in den Jahren 2019 bzw. 2020 geschlossen[58], während eines[59] noch in Gang ist. Ein Vertragsverletzungsverfahren, das 2014 hinsichtlich der Einhaltung des Fangregistrierungs- und Wiegesystems eröffnet wurde, ist immer noch offen.[60] Im Jahr 2020 eröffnete die Kommission drei weitere Vertragsverletzungsverfahren: eines hinsichtlich der Kontrolle von Aufzuchtbetrieben in der Fischerei auf Roten Thun[61] und zwei hinsichtlich des Fangregistrierungs- und Wiegesystems[62].

---

51 Belgien, Kroatien, Zypern, Estland, Finnland, Griechenland, Italien, Malta, die Niederlande.

52 Bulgarien, Italien, Lettland, Malta, Rumänien, Spanien.

53 Belgien, Kroatien, Zypern, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, die Niederlande, Portugal.

54 Bulgarien, Rumänien, Slowenien, Schweden.

55 Portugal

56 Irland

57 Italien

58 Italien und Portugal.

59 Irland

60 Dänemark

61 Malta

62 Belgien und Niederlande.

Eines der Vertragsverletzungsverfahren führt zu einer Ex-ante-Suspendierung von Kontrollmitteln des EMFF, und die Überprüfung der Lachsfischerei in der Ostsee führte zu einer Durchführungsverordnung mit Rückforderung[63] für einen Mitgliedstaat.

4. Fischereiaufsicht und Durchführung der GFP und des EMFF

Die Kontrollverordnung ist eine der Hauptsäulen der Durchführung der GFP, weil sie die Vorschriften für die Meldung von Fängen festlegt. Diese Vorschriften sind wesentlich für die Überprüfung der Einhaltung der jährlich verabschiedeten Fangbeschränkungen. Während des Zeitraums 2015–2019 straffte die Kommission das rechtliche Verfahren für die Übertragung von Quoten. Zusätzlich zu den Verbesserungen der von den Mitgliedstaaten für die Berichterstattung aufgewendeten Ressourcen bedeutete dieses gestraffte Verfahren, dass das System der Quotenübertragung transparenter und effizienter wurde. Nichtsdestoweniger ist noch mehr Arbeit nötig, um die Berichterstattung über Übertragungen und Abzüge im Rahmen internationaler Übereinkünfte zu verbessern, da diese Berichterstattung manchmal Unstimmigkeiten aufweist.

Die Umsetzung einer EU-Fischereikontrollregelung wird durch den EMFF unterstützt.[64] Im Rahmen des EMFF teilten die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2014–2019 kollektiv 567,9 Mio. EUR für Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen zu. Bis Ende 2019 hatten die Mitgliedstaaten Mittelbindungen für Ausgaben in Höhe von 375,8 Mio. EUR vorgenommen[65], was sich auf 66,2 % des gesamten vorgesehen EMFF-Haushalts für diese Maßnahmen beläuft. Unter den vielen Arten von Investitionen waren Folgende die drei wichtigsten; i) Erwerb, Installation und Entwicklung von Technologien, ii) Modernisierung und Erwerb von Patrouillenschiffen, -flugzeugen und -hubschraubern sowie iii) Betriebskosten. Diese drei Investitionstypen erhielten zusammen 70 % aller Mittelbindungen. Es sei darauf hingewiesen, dass zwar die EU-Priorität, unter die die Kontrolle fällt (Unionspriorität 3 – Unterstützung der Durchführung der GFP) die höchste Absorptionsrate alle Fischereifondsmittel aufweist, die Absorptionsrate von 46,8 % jedoch in absoluten Zahlen immer noch niedrig ist, und die Kommission hofft auf eine bessere Durchführung sowohl des gegenwärtigen EMFF als auch des neuen EMFAF für den Zeitraum 2021–2027. In diesem Zusammenhang wurden Leitlinien für die Entwicklung von EMFAF-Programmen[66] erarbeitet, und potenzielle Ausgaben für die Verbesserung der Durchsetzung und Kontrolle von Fischereien und die Vorlage von Daten, einschließlich der Entwicklung und Umsetzung, wurden zugewiesen.[67]

---

63 ABl. L 56 vom 27.2.2020, S. 1.

64 ABl. L 149 vom 20.5.2014, S. 1.

65 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/news/eu-funding-fisheries-aquaculture-and-processing-sectors-how-have-member-states-used-it-2020-12_en

66 SWD(2020) 206 final - Anhang

67 Zu den vorgeschlagenen Investitionen in Durchsetzung und Kontrolle gehören: i) Kontrolle und Überwachung der Anlandeverpflichtung, ii) Kontrolle des Wiegens, iii) Überwachung der Meeresgewässer, iv) Rückverfolgbarkeit, Überwachung und Kontrolle der kleinen Flotte und v) Überprüfung der Maschinenleistung. Zu den weiteren vorgeschlagenen Investitionen gehört die elektronische

5. Koordinierung mit den Mitgliedstaaten, der EFCA und Dritten in internationalen Foren

Die wirksame und effiziente Anwendung der Fischereikontrollregelung erfordert ständige Interaktion und Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommission und der EFCA. Sie erfordert auch Zusammenarbeit auf internationaler Ebene mit Nicht-EU-Ländern und regionalen Fischereiorganisationen.

Die Kommission diskutiert die Durchführung der Kontrollverordnung regelmäßig mit den Mitgliedstaaten und der EFCA in der **Expertengruppe Fischereikontrolle**. Fragen der Durchsetzung werden in der **Expertengruppe Einhaltung** besprochen, während Entwicklungen der IT und ihre Umsetzung in der **Expertengruppe ERS und Datenmanagement** besprochen werden.

Auf EU-Ebene arbeiten **die Kommission und die EFCA** eng zusammen, um eine korrekte Anwendung der Fischereikontrollregelung sicherzustellen, wobei sie Informationen und Daten austauschen sowie an diversen Besprechungen über Fischereikontrolle teilnehmen. Die Kommission ist insbesondere engagiert in i) den von den regionalen Expertengruppen zur Kontrolle und der EFCA organisierten Aktivitäten zur Umsetzung der gemeinsamen Einsatzpläne, ii) der Arbeitsgruppe zu elektronischen Inspektions- und Überwachungsberichten.

Als weltweit führender Akteur in der Meerespolitik und bei der Bekämpfung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten Fischerei (IUU-Fischerei) setzt sich die EU für die Förderung eines besseren Umgangs mit den Weltmeeren, einschließlich Kontrollmaßnahmen, aktiv ein. Im Einklang mit der internationalen meerespolitischen Agenda[68] arbeitet die Kommission **eng mit Partnern aus der ganzen Welt zusammen**, wie regionalen Fischereiorganisationen[69] und internationalen Organisationen[70]. Die Kommission arbeitet auch bilateral mit Nicht-EU-Ländern zusammen, die mit der EU Fischereiabkommen abgeschlossen haben[71], sowie mit Nicht-EU-Ländern im Rahmen von IUU-Dialogen[72], um i) die Konformität der Fischerei sicherzustellen, ii) die neuesten Standards der

---

Fernüberwachung (REM) einschließlich i) Videoüberwachung (CCTV), ii) Software zur automatischen Erkennung, iii) Drohnen, iv) hochauflösende Satellitenbilder. v) Blockchain-Technologie, vi) Hand-ERS und vii) Geräte und Systeme zur kontinuierlichen Überwachung der Maschinenleistung.

68 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/international-ocean-governance_en Maßnahme 7 der Agenda ruft auf zum „Kampf gegen illegalen Fischfang und Verstärkung der nachhaltigen Bewirtschaftung der Nahrungsmittelressourcen der Weltmeere auf globaler Ebene“. https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/ocean/international-ocean-governance_en

69 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en

70 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements_en

71 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_en

72 https://ec.europa.eu/oceans-and-fisheries/fisheries/rules/illegal-fishing_en

Fischereikontrolle und des Datenaustauschs anzuwenden[73], iii) eine ordnungsgemäße Nachverfolgung in Fällen von Verstößen sicherzustellen.

6. Schlussfolgerung

Fischereikontrolle ist wesentlich für die Erreichung der Ziele der GFP sowie zur Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen. Während des Zeitraums 2015–2019 machten die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Kontrollverordnung Fortschritte. Zu den Verbesserungen gehörten: i) stärker modernisierte Kontrollmethoden, wie eine verstärkte Nutzung von VMS und ERS zur Überwachung, Kontrolle und Meldung von Fischereifahrzeugen und ii) automatische Gegenkontrollen von Fischereidaten. Die Mitgliedstaaten unternahmen auch Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Sanktionssysteme, jedoch ist das Umsetzungsniveau dieser Sanktionssysteme unter den Mitgliedstaaten nicht gleich, wodurch ungleiche Wettbewerbsbedingungen entstehen. Die Kommission und die EFCA unterstützten die Mitgliedstaaten bei i) der Entwicklung neuer IT-Werkzeuge, ii) der Harmonisierung ihrer Methodologien zur Risikobewertung sowie iii) der Koordinierung auf operativer Ebene. Darüber hinaus bot die Durchführung des EMFF finanzielle Unterstützung für Kontrolle, indem der Kauf, die Installation und Entwicklung von Technologien und die Modernisierung der Kontrollmethoden in den Mitgliedstaaten unterstützt wurden.

Trotz bedeutender Verbesserungen verbleiben Unzulänglichkeiten bei der Anwendung der Kontrollverordnung. Diese Unzulänglichkeiten betreffen die folgenden Bereiche: i) Bestimmungen über die Kontrolle und die Überprüfung der Maschinenleistung, ii) Wiegen, iii) Anlandeverpflichtung, iv) Kontrolle der externen Flotte und v) Sanktionierung. In den kommenden Jahren wird sich die Kommission darauf konzentrieren, diese Probleme anzugehen. Die Kommission wird ebenfalls weiterhin an der Durchsetzung und vollständigen Umsetzung der GFP und an der wirksamen Kontrolle und Durchsetzung im Einklang mit dem Missionsschreiben von Präsidentin von der Leyen an Kommissionsmitglied Virginijus Sinkevičius[74] arbeiten. Ferner wird die Kommission i) im Einklang mit der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ die Anwendung der Bestimmungen zur Rückverfolgbarkeit überprüfen, ii) die Kontrolle der Fischereiaufwandsregelungen überprüfen und iii) im Einklang mit dem europäischen Grünen Deal die Testung und Entwicklung intelligenter Technologien zur Anwendung in der Kontrolle fördern. Schließlich wird die Kommission gemeinsam mit der EFCA weiterhin an folgenden Zielen arbeiten: i) Entwicklung von Methodologien zur Bewertung der Einhaltung der Anlandeverpflichtung, und ii) Harmonisierung der bei der Umsetzung von Stichprobenplänen für das Wiegen verwendeten Methodologien. In Bezug auf die Überarbeitung der Fischereikontrollregelung wird die Kommission weiterhin neben

[73] Dank der Anstrengungen der EU nahm die NEAFC im November 2018 den FLUX-Datenaustauschstandard an. Die Kommission hat auch Verhandlungen über die Einführung des UN/FLUX-Standards in verschiedenen bilateralen Foren, darunter mit Norwegen und den Färöern, aufgenommen.

[74] https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/comm-cwt2019/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-sinkevicius-2019-2024_en.pdf.

dem Rat und dem Parlament an der Stärkung, Modernisierung und Klarstellung der gegenwärtigen Vorschriften arbeiten.