Die IUU-Verordnung der EU

Analyse: Umsetzung der EU-Einfuhrkontrollen für Fischereierzeugnisse

KURZFASSUNG – MÄRZ 2017











KURZFASSUNG

Umsetzung der Einfuhrkontrollen im Rahmen der IUU-Verordnung zur Beendigung illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter (IUU-) Fischerei:

Hintergrund

Eines der zentralen Ziele der von der Europäischen Union beschlossenen Verordnung zur Bekämpfung illegaler, nicht gemeldeter und unregulierter Fischerei ist die Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung des Handels mit Fischereierzeugnissen aus IUU-Fischerei in Richtung EU. Die Verordnung führte eine Fangbescheinigungsregelung ein, um die Behörden der Mitgliedstaaten (MS) dabei zu unterstützen, Produkte illegaler Herkunft an ihren Grenzen zu identifizieren und abzufangen. Ergänzt wird diese Maßnahme durch ein Verfahren, mit dem Drittländer (Nicht-EU-Länder) identifiziert werden, die im Kampf gegen IUU-Fischerei nicht kooperieren (das "Kartenverfahren").



Die IUU-Verordnung ist am 1. Januar 2010 in Kraft getreten, d. h. es läuft bereits das achte Jahr ihrer Umsetzung. Ebenso wie in anderen Bereichen der EU-Politik übermitteln die 28 EU-Mitgliedstaaten einen Bericht an die Europäische Kommission, um sie über die Umsetzung der zentralen Forderungen der Verordnung zu informieren. Die Berichte umfassen, neben anderen Informationen, auch Daten über Einfuhren, die unter die Verordnung fallen, Details der Einfuhrkontrollverfahren und Empfehlungen zur Verbesserung aktueller Systeme und Rahmenbedingungen.

Die zweijährlichen Berichte, die die MS für den Zeitraum 2010–2015 übermittelt haben, wurden anhand von Informationsanfragen an die Europäische Kommission eingeholt. Die vorliegenden Berichte wurden analysiert, um einen Überblick über die Fortschritte im Hinblick auf eine vollständige und effiziente Umsetzung der Fangbescheinigungsregelung

Dies ist die erste veröffentlichte Analyse der von den Mitgliedstaaten für die letzte Zweijahresperiode, d. h. 2014/2015, übermittelten Daten. der IUU-Verordnung seitens der MS präsentieren zu können. Untermauert wurden die an die Europäische Kommission übermittelten Daten sowohl durch Beratungen mit Behörden, die für die Umsetzung der IUU-Verordnung in den wichtigsten Einfuhr-MS für Fischereierzeugnisse zuständig sind, als auch durch die Auswertung einschlägiger Literatur. Dies ist die erste veröffentlichte Analyse der von den MS für die letzte Zweijahresperiode, d. h. 2014/2015, übermittelten Daten.

Die Analyse konzentrierte sich auf sechs Kernforderungen der Verordnung im Hinblick auf Einfuhren:

- Routinemäßige Kontrollen der Unterlagen der Einfuhr-Fangbescheinigungen
- 2. Anwendung eines risikobasierten Ansatzes bei der Prüfung von Fangbescheinigungen
- 3. Prüfung der Fangbescheinigungen, um zu ermitteln, ob die Einfuhrvorschriften eingehalten wurden
- 4. Physische Inspektionen der Ladungen
- 5. Abweisung von Ladungen im Falle von Verstößen (Non-Compliance)
- 6. Zweijährliche Berichterstattung an die Kommission über die Aktivitäten im Rahmen der Verordnung.

Bezüglich der sechs zentralen Anforderungen der Verordnung kam die Analyse zu einer Reihe von Schlussfolgerungen, die nachfolgend im Überblick präsentiert werden:

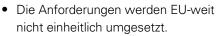
Wichtigste Ergebnisse

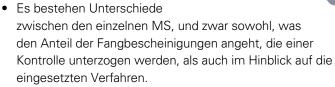
Die Analyse zeigt EU-weit deutliche Unterschiede bei der Umsetzung der Einfuhrkontrollen, wodurch sowohl ungleiche Ausgangsbedingungen für Betreiber als auch Lücken im System entstehen, die Missbrauch begünstigen. Insbesondere im Hinblick auf Häufigkeit und Sorgfalt der Kontrollen und Überprüfungen der Fangbescheinigungen und bei der Qualität der Verfahren zur Risikobewertung zur Identifizierung der zu überprüfenden Ladungen wurden Unterschiede festgestellt. Es gibt Hinweise darauf, dass die Unterschiede bei den Einfuhrkontrollen dazu führen, dass mit hohem Risiko behaftete Handelsströme in Mitgliedstaaten umgeleitet werden, die bei der Beurteilung von Einfuhr-Fangbescheinigungen weniger strenge Verfahren zugrundelegen. Einerseits untergräbt dies die Fortschritte, die einige Mitgliedstaaten in Richtung einer vollständigen Umsetzung der Fangbescheinigungsregelung der IUU-Verordnung gemacht haben. Andererseits wird hierdurch nicht hinreichend gewährleistet, dass Produkte aus IUU-Fischerei am Eintritt in den EU-Markt gehindert werden.

Щ (О



ANFORDERUNG 1: Routinemäßige Kontrolle der Unterlagen der Einfuhr-**Fangbescheinigungen**





• Es gibt nur unzureichende Handlungsempfehlungen auf EU-Ebene, um die Harmonisierung der Verfahren in allen MS zu gewährleisten, z. B. im Hinblick auf den spezifischen Fall der zu kontrollierenden Fangbescheinigungen und der externen Informationsquellen, die hinzuzuziehen sind.

ANFORDERUNG 2: Anwendung eines risikobasierten Ansatzes bei der Prüfung von **Fangbescheinigungen**

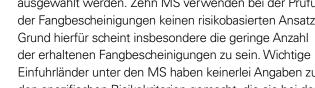
- Eine effiziente Risikobewertung, so wie sie von der IUU-Verordnung gefordert wird, ist ein wesentliches Element bei der Identifizierung betroffener Ladungen, insbesondere angesichts des großen Anteils der Einfuhren von Fischereierzeugnissen in die EU, die in Schiffs-Containern eintreffen. Container-Einfuhren bergen besondere Herausforderungen im Hinblick auf Inspektionen und Überprüfung sowie der Zuteilung von Maßnahmen zur Durchsetzung geltender Vorschriften.
- Die Standards der Risikobewertung variieren von MS zu MS und scheinen in einigen Fällen nicht angemessen, um der Komplexität und dem Umfang der Handelsströme für Fischereierzeugnisse gerecht zu werden. In der Praxis hat die den MS zugestandene Flexibilität bei der Wahl der Methoden

zur risikobasierten Überprüfung der Fangbescheinigungen das von der Kommission ausgegebene Ziel einer Harmonisierung der Kontrollansätze der MS untergraben.

Vier MS erwähnten in ihren Berichten ausdrücklich, dass sie die auf EU-Ebene definierten Risikokriterien anwenden, um zielgerichtete Einfuhrkontrollen durchzuführen. Andere MS scheinen ihre Risikokriterien auf nationaler Ebene zu definieren, wobei die Verfahren stark voneinander abweichen, beispielsweise hinsichtlich der Anzahl und des Typs der zugrundegelegten Kriterien sowie der Art und Weise, wie Fangbescheinigungen zur Überprüfung ausgewählt werden. Zehn MS verwenden bei der Prüfung der Fangbescheinigungen keinen risikobasierten Ansatz; Grund hierfür scheint insbesondere die geringe Anzahl der erhaltenen Fangbescheinigungen zu sein. Wichtige Einfuhrländer unter den MS haben keinerlei Angaben zu den spezifischen Risikokriterien gemacht, die sie bei der Ausrichtung der Überprüfungen zugrundelegen.

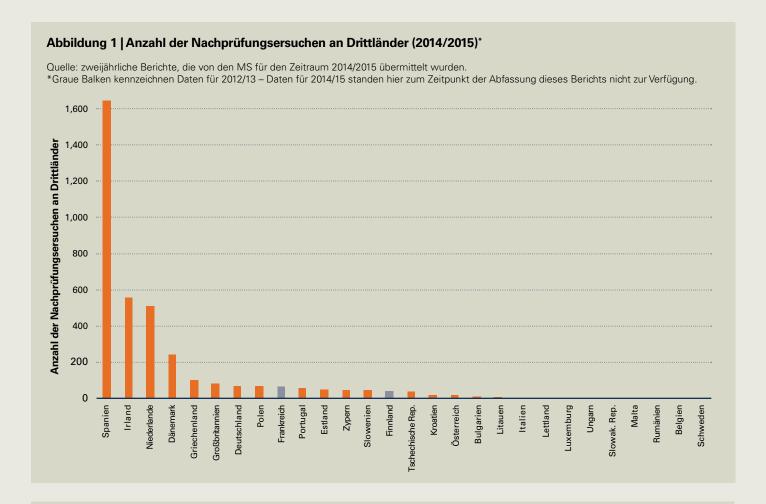
ANFORDERUNG 3: Überprüfung der Fangbescheinigungen, um zu ermitteln, ob die Einfuhrvorschriften eingehalten wurden

MS mehr als 75 % der insgesamt (ca.) 3000 Überprüfungsersuchen aus, die an Drittländer gesendet wurden, um die Einhaltung der Vorschriften für die eingeführten Fischereierzeugnisse zu prüfen (siehe Abbildung 1). Dabei handelte es sich bei 3 dieser MS um diejenigen, deren eigehende Handelsströme im betrachteten Zeitraum mit das geringste Risiko aufwiesen, wenn man den Anteil der Einfuhr-Fangbescheinigungen betrachtet, die aus Flaggenstaaten stammen, gegen die eine Karte verhängt wurde (siehe Abbildung 2).

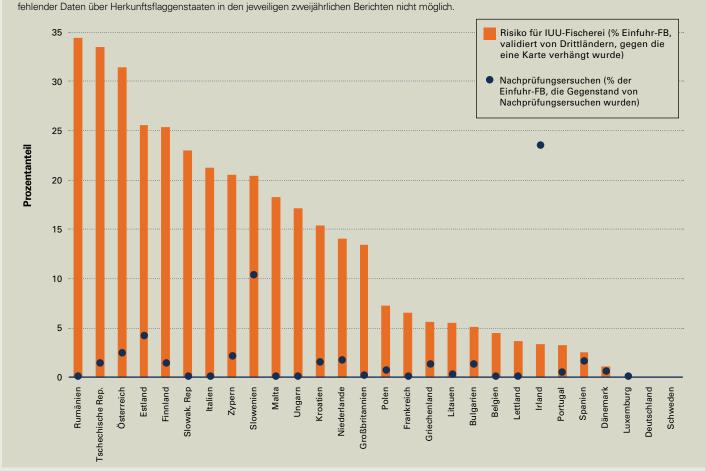


• Im Zeitraum 2014/2015 machten vier

3 März 2017







März 2017

- Mehrere MS mit Handelsströmen, die ein relativ hohes
 Risiko aufwiesen, richteten seit dem Inkrafttreten
 der Verordnung nur sehr wenige oder gar keine
 Überprüfungsersuchen an Drittländer (siehe Abbildungen
 1 und 2). Es gibt eindeutige Beispiele von MS, die es
 versäumen, Überprüfungen durchzuführen, obwohl die
 Umstände nach einer genaueren Prüfung verlangt hätten.
- Eine Folge dieser unterschiedlichen Herangehensweisen ist die mögliche Umleitung von hochriskanten Handelsströmen in MS mit weniger strengen Überprüfungsstandards.

ANFORDERUNG 4: Physische Inspektion der Ladungen

 Einfuhren, die mit Container-Schiffen eintreffen, unterliegen gemäß der Verordnung nicht den gleichen Maßnahmen und Standards wie direkte Anlandungen in EU-Häfen.



- Es gibt derzeit nur eine geringe oder gar keine Harmonisierung der Kontrollen von Container-Einfuhren und nur mäßige Anstrengungen auf EU-Ebene, um in den verschiedenen MS einen Mindeststandard zu gewährleisten.
- Sechs MS gaben an, dass sie im Hinblick auf die Identifizierung von IUU-Fischereierzeugnissen keinerlei physische Inspektionen für die mit Containerschiffen eintreffenden Einfuhren (oder andere Frachteinfuhren) vornehmen.
- Von den 16 MS, die angaben, Inspektionen von Container/ Frachtladungen vorzunehmen, bestehen Ungleichheiten sowohl im Hinblick darauf, wie die Container zur Inspektion ausgewählt werden, als auch darauf, ob die Kontrollen auf Kriterien des Risikomanagements beruhen. Und auch bei den Inspektionsverfahren selbst gibt es Unterschiede.
- Insgesamt gesehen verhindern die wenig detaillierten Angaben und die geringe Einheitlichkeit der von den MS übermittelten Informationen eine belastbare Auswertung und Einschätzung des Grades der Umsetzung innerhalb der EU.

ANFORDERUNG 5: Abweisung von Ladungen im Falle von Verstößen (Non-Compliance)

Die MS legen unterschiedliche
Bezugsgrößen und Standards
zugrunde, wenn es darum geht,
festzulegen, unter welchen Umständen
Ladungen beim Eintrittsversuch in die EU abgewiesen
werden. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung von
Betreibern, die Produkte gleicher Herkunft einführen.

85-92%

der eingeführten Fischereierzeugnisse gelangen in Containern in die Europäische Union.

- Ein wichtiges Hindernis bei der Abweisung von Ladungen scheint in der Definition möglicher Gründe für eine Abweisung zu liegen. Ein weiterer Grund ist der Unwille einiger MS, den Handel durch Maßnahmen zur Überprüfung der Fangbescheinigungen zu verzögern.
- Seit 2010 wurden im Rahmen der Verordnung rund 350 Ladungen abgewiesen (siehe **Abbildung 3**), darunter sowohl Abweisungen aufgrund von Mängeln oder Abweichungen bei den Verfahren/Unterlagen als auch aufgrund von festgestellten Verbindungen zur IUU-Fischerei. Die Anzahl der Abweisungen erscheint niedrig im Vergleich zu den im Vorfeld der Verordnung vorgenommenen Schätzungen von IUU-Einfuhren (jährlich 500 000 Tonnen Einfuhren in die EU) und angesichts des Risikos der IUU-Fischerei für Einfuhren in die EU (siehe **Abbildung 4**).
- Die größten einführenden MS mit hohen Handelsvolumen und relativ riskanten Handelsströmen haben seit dem Inkrafttreten der Verordnung nur sehr wenige Abweisungen gemeldet (siehe **Abbildungen 3 und 4**).

ANFORDERUNG 6: Zweijährliche Berichterstattung an die Kommission über die Aktivitäten im Rahmen der Verordnung



- Bei einigen MS verhindern unzureichende Informationen über die Verfahren zur Umsetzung der Fangbescheinigungsregelung der IUU-Verordnung eine zuverlässige Beurteilung des Status der Umsetzung, was aussagekräftige Vergleiche zwischen den MS unmöglich macht.
- In mehreren Bereichen des Berichtsformulars waren die Fragen missverständlich und nicht spezifisch genug formuliert, was zu unterschiedlichen Interpretationen seitens der MS führte. Erschwert wird dieser Umstand zusätzlich durch inhaltliche Unklarheiten im Zusammenhang mit den Verpflichtungen der MS im Rahmen der Verordnung, insbesondere im Hinblick auf die Verfahren zur Kontrolle und die risikobasierten Überprüfungen von Fangbescheinigungen.
- Eine zentrale Lücke des Berichtsformulars besteht darin, dass versäumt wurde, die MS dazu aufzufordern, eine Aufschlüsselung der Fangbescheinigungsdaten nach Herkunfts-Flaggenstaat vorzunehmen. Diese Informationen sind sowohl bei der Kalkulation des Risikos von IUU-Fischerei im Zusammenhang mit Einfuhren als auch für die Aufdeckung von Verlagerungen der Handelsströme von zentraler Bedeutung.
- Um einen angemessenen Detaillierungsgrad in den Berichten der MS zu gewährleisten und um sicherzustellen, dass der Grad der Umsetzung der Fangbescheinigungsregelung sachgerecht ausgewertet werden kann, sind Verbesserungen im Hinblick auf das Berichtsformular unabdingbar.



März 2017 5

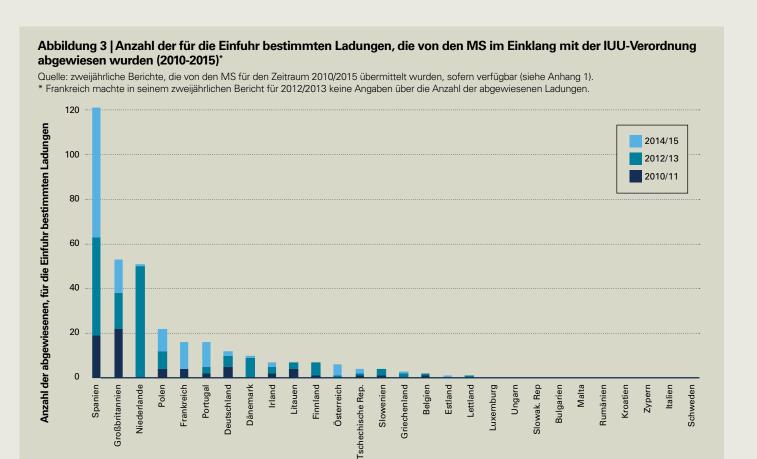
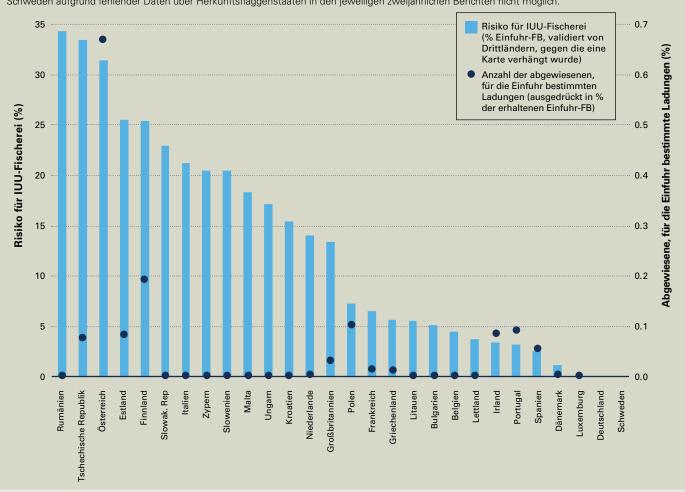


Abbildung 4 | Vergleich von: (i) % der Einfuhr-FB, die von Drittländern validiert wurden, gegen die im Zuge der IUU-Verordnung eine Karte verhängt wurde (IUU-Fischerei-Risiko), und (ii) abgewiesene Einfuhr-Ladungen, ausgedrückt in % der erhaltenen Einfuhr-Fangbescheinigungen (2014/15)*

Quelle: zweijährliche Berichte, die von den MS für den Zeitraum 2014/2015 übermittelt wurden, oder für 2012/13, dort wo für 2014/15 zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts keine Daten zur Verfügung standen. *Die Berechnung des Risikos für IUU-Fischerei war für Deutschland und Schweden aufgrund fehlender Daten über Herkunftsflaggenstaaten in den jeweiligen zweijährlichen Berichten nicht möglich.



6 März 2017



Empfehlungen

Die Analyse verdeutlicht, dass sowohl die Europäische Kommission als auch die Mitgliedstaaten verstärkte Anstrengungen unternehmen müssen, um EU-weit eine verbesserte und einheitliche Umsetzung von Einfuhrkontrollen im Rahmen der IUU-Verordnung zu gewährleisten.

Um die ermittelten Probleme anzugehen und EU-weit eine effiziente und geschlossene Schranke zur Verhinderung von Einfuhren aus IUU-Fischerei zu gewährleisten und somit den Betreibern ein einheitliches Marktumfeld bieten zu können, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

- 1. Die **Europäische Kommission** bedient sich sämtlicher ihr zur Verfügung stehender Mittel, um die Umsetzung der Verfahren für die Kontrolle der Fangbescheinigungen, für die Risikoanalyse und für die Überprüfungen in allen MS auf einen einheitlichen Mindeststandard anzuheben. Dazu zählen folgende Punkte:
- Intensivierung der Bemühungen zur Einrichtung einer EU-weiten elektronischen Datenbank zur Verarbeitung, Abgleichung und Speicherung von Daten und Informationen über Fangbescheinigungen sowie die Integration eines leistungsfähigen Instruments zur Risikoanalyse mit Blick auf ein Pilotprojekt, das spätestens Mitte 2017 zur Verfügung stehen wird, sowie der Einrichtung eines voll funktionsfähigen Systems bis spätestens Ende 2017.
- Vorantreiben einer Einigung auf standardisierte Kriterien und Verfahren der Risikoanalyse zur Überprüfung von Fangbescheinigungen mit hohem Risiko und zur Inspektion von Ladungen. Gewährleistung der Anwendung dieser

- Kriterien und Verfahren. Dabei sind die derzeit besten, in der EU angewendeten Verfahren zu berücksichtigen.
- Ausgabe von Handlungsempfehlungen, die mindestens folgende Punkte abdecken:
 - Präzisierung derjenigen Elemente der Fangbescheinigung, die in jedem Fall durch die MS zu kontrollieren sind;
 - Darlegung vereinbarter Methoden und Kriterien der Risikoanalyse auf EU-Ebene;
 - o Festlegung eines Mindestprozentsatzes von Fangbescheinigungen, die zu überprüfen sind;
 - o Präzisierung, welche Art des Nachweises von Drittländern zu verlangen ist, um die legale Herkunft der Ladungen zu überprüfen:
 - Etablierung klarer Maßstäbe, nach denen Ladungen zu prüfen sind, und wann ihnen der Eintritt in den EU-Markt zu verweigern ist;
- Durchführung von Auditbesuchen und Evaluierungsmissionen bei den MS, um sich von der Einhaltung der Verpflichtungen bei den Einfuhrkontrollen zu überzeugen. Ergreifung entsprechender Maßnahmen gegen diejenigen MS, die es versäumen, effiziente risikobasierte Überprüfungen von Fangbescheinigungen durchzuführen und Ladungen im Einklang mit den Bestimmungen der Verordnung abzuweisen.
- Verbesserung des zweijährlichen Berichtsformulars, um detaillierte, standardisierte und qualitativ hochwertige Antworten seitens der MS zu erheben, um auf dieser Basis eine umfassende Evaluierung der Fortschritte bei der Umsetzung der IUU-Verordnung vorzunehmen - und zwar insbesondere im Hinblick auf die Verfahren der Kontrolle von Fangbescheinigungen, der Überprüfungen und der Risikoanalyse. (Weiter auf Seite 8)

März 2017 **7**

- 2. **Mitgliedstaaten** stellen ausreichende Mittel zur Verfügung und verdeutlichen durch folgende Maßnahmen ihren politischen Willen, die Verordnung vollständig umzusetzen:
- Bereitstellung ausreichender Kapazitäten und Ressourcen, um die effiziente Umsetzung der in der Verordnung geforderten Einfuhrkontrollen zu gewährleisten.
- Unterstützung der Einrichtung einer EU-weiten elektronischen Datenbank für Fangbescheinigungen und die Zusage, diese Datenbank vollumfänglich und systematisch zu nutzen, sobald sie zur Verfügung steht.
- Unterstützung der Einrichtung eines standardisierten EUweiten Ansatzes der Risikoanalyse und Gewährleistung, dass dieser bei der Identifizierung von Fangbescheinigungen/ Ladungen mit hohem Risiko angewendet wird.
- Anwendung standardisierter, sorgfältiger Überprüfungsund Inspektionsverfahren von Fangbescheinigungen und Ladungen, die mit hohem Risiko behaftet sind, so wie von der Kommission vorgegeben und mit ihr vereinbart.
- Gewährleistung, dass Ladungen, die verdächtige oder nachweislich illegal gefangene Produkte enthalten, am Eintritt in den EU-Markt gehindert werden.
- Prüfung der Möglichkeit der Einrichtung von speziellen Informations- und Ermittlungsteams auf nationaler Ebene für die strategische Analyse von Handelsströmen und die Analyse möglicher Fälle von IUU-Fischerei. Dies wäre eine unterstützende Maßnahme zur Umsetzung der Fangbescheinigungsregelung.

FUSSNOTE: ¹. Es ist davon auszugehen, dass Flaggenstaaten, bei denen Defizite bei den Überwachungs- und Kontrollsystemen festgestellt wurden – formalisiert durch die Verhängung einer gelben (bzw. in der Folge roten) Karte durch die Europäische Kommission im Rahmen des Kartenverfahrens der IUU-Verordnung – in geringerem Maße imstande sind, zuverlässig die legale Herkunft der von ihren Schiffen gefangenen Fischereierzeugnisse zu bescheinigen.



П П

Diese Analyse verdeutlicht die Notwendigkeit einer verbesserten und einheitlichen Umsetzung der von der IUU-Verordnung geforderten Einfuhrkontrollen in den Mitgliedstaaten.

Darüber hinausgehende Informationen

Die Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana, The Pew Charitable Trusts und WWF setzen sich gemeinsam für eine einheitliche und effiziente Umsetzung der Verordnung der Europäischen Union (EU) zur Beendigung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten (IUU-) Fischerei ein. Darüber hinausgehende Informationen im Hinblick auf die Verbesserung der EU-Fangbescheinigungsregelung finden Sie unter www.iuuwatch.eu/catch-certificate-scheme.

Kontaktinformationen des Bündnisses:

Irene Vidal I Environmental Justice Foundation I Tel.: +44 (0) 20 7239 3310 I irene.vidal@ejfoundation.org

Vanya Vulperhorst I Oceana I Tel.: +32 (0) 2 513 2242 I vvulperhorst@oceana.org

Ness Smith The Pew Charitable Trusts I

Tel.: +44 (0) 20 7535 4000 I nsmith@pewtrusts.org

Eszter Hidas I WWF I Tel.: +32 (0) 2 761 0425 I ehidas@wwf.eu

Victoria Mundy I Forschungsbeauftragte des Bündnisses I

Tel.: +32 (0) 2 513 2242 I

victoria.mundy@ejfoundation.org









© WWF/EDWARD PARKER