

ZUSAMMENFASSUNG RECHTSGUTACHTEN

Die Vollzugspflicht der Mitgliedstaaten nach der IUU-Verordnung:

Wirksame Kontrolle aller Fangbescheinigungen als Voraussetzung für die Eindämmung der illegalen Fischerei und den Schutz der natürlichen Ressourcen der Meere

Übersicht

Ein juristisches Experten-Gutachten¹ vom Februar 2017 kommt zu dem Schluss, dass Deutschland bei der Umsetzung der EU-Verordnung zur Eindämmung der illegalen, nicht gemeldeten und unregulierten (IUU) Fischerei seinen Pflichten nicht nachkommt, da nach Deutschland eingeführte Fischereiprodukte beim Import nicht hinreichend kontrolliert werden. Eines der Hauptziele der EU IUU-Verordnung, nämlich die Einfuhr von Fischereiprodukten aus IUU-Fischerei in die EU zu unterbinden, wird damit untergraben. Da Deutschland auf nationaler Ebene nicht alle Maßnahmen ergriffen hat, um die IUU-Verordnung wirksam umzusetzen, kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die derzeitige Praxis in Deutschland gegen Artikel 291 Absatz 1 des EU-Vertrags verstößt.

Das Gutachten wurde von der Environmental Justice Foundation (EJF), Oceana und dem WWF in Auftrag gegeben, um festzustellen, ob Deutschland die Vorgaben zur Kontrolle von Fischereiprodukten nach der IUU-Verordnung erfüllt. Da Deutschland einer der größten Importeure für Fischereiprodukte in der EU ist, spielt die Umsetzung der IUU-Verordnung hierzulande im Rahmen der Bestrebungen der EU, die Einführung illegaler Fischereiprodukte auf den gemeinsamen Markt zu verhindern, eine entscheidende Rolle.

Die Verordnung (EG) Nr. 1005/2008 des Rates, die seit 2010 in Kraft ist, untersagt die Einfuhr von Erzeugnissen in die EU, die aus IUU-Fischerei stammen und legt rechtliche und Vollzugspflichten für die EU-Mitgliedstaaten – und damit auch für Deutschland –

fest, dieses Verbot mittels adäquater Einfuhrkontrollen umzusetzen. Das Rechtsgutachten stellt Defizite bei der Durchführung des Einfuhrverbots und der damit zusammenhängenden Pflichten in Deutschland fest und sieht dringenden Handlungs- und Reformbedarf, so dass sich Deutschland wieder in Einklang mit EU-Recht befindet.

Umsetzung von Einfuhrkontrollen unter der IUU-Verordnung in Deutschland

Eines der wesentlichen Mittel der EU im internationalen Kampf gegen die IUU-Fischerei ist die eingehende Kontrolle von in die EU eingeführten Fischereiprodukten mittels sogenannter Fangbescheinigungen. Die Durchführungsregelung der IUU-Verordnung, die im Rechtsgutachten detailliert analysiert wird, verpflichtet alle EU-Mitgliedstaaten – einschließlich Deutschland – zur obligatorischen Kontrolle aller eingegangenen Fangbescheinigungen auf der Grundlage formaler Anforderungen der IUU-Verordnung. Mitgliedstaaten sind auch dazu verpflichtet, für alle eingegangenen Fangbescheinigungen Risikokriterien anzuwenden, um das Risiko zu ermitteln, ob Produkte aus IUU-Fischerei stammen und um weitere Vollzugsmaßnahmen einzuleiten. Das Ergebnis dieses ersten Schrittes soll entscheiden, ob eine weitere Überprüfung der Sendung oder der in der Fangbescheinigung angegebenen Daten erforderlich ist, und wenn ja, welche Art der weiteren Überprüfung erforderlich ist. Laut des Rechtsgutachtens entspricht die derzeit in Deutschland angewandte Praxis nicht diesem Kontrollverfahren.

¹ Rechtsgutachten erstellt durch Rechtsanwälte Günther, Dr. Roda Verheyen, Hamburg, Februar 2017.

Die zuständige Behörde zur IUU-Kontrolle in Deutschland, die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE), kontrolliert weder alle Fangbescheinigungen noch wählt sie die weiter zu prüfenden Fangbescheinigungen nach schlüssigen Auswahlkriterien aus. Wie die Bundesregierung eingeräumt hat, kann die BLE aufgrund enger personellen Ressourcen nur ein Drittel der eingehenden Fangbescheinigungen kontrollieren; außerdem scheint die Auswahl dieser zu kontrollierenden Fangbescheinigungen faktisch nahezu willkürlich zu erfolgen.

Werden auffällige Fangbescheinigungen festgestellt, sind diese laut IUU-Verordnung in einem bestimmten Rahmen sorgfältig weiterführend zu prüfen, dies kann auch eine Anfrage an den Flaggenstaat des Fangschiffs einschließen. Das Gutachten zweifelt daran, dass das Vollzugssystem der BLE in der Lage ist, diese eingehende Überprüfung vornehmen zu können. Ohne ausreichende Überprüfung wird jedoch die Umsetzung der IUU-Verordnung, einschließlich der Verweigerung von Einfuhren, unmöglich.

Nach offiziellen Angaben hat Deutschland aufgrund der IUU-Verordnung zwischen 2010 und Anfang 2015 nur zehn Sendungen abgelehnt – deutlich weniger als andere wichtige EU Mitgliedstaaten in Bezug auf die Importhöhe an Fischereiprodukten.

Weiterhin hat Deutschland es bisher abgelehnt, die in der IUU-Verordnung vorgesehene risikobasierte Prüfung der Importe von Fischereiprodukten anzuwenden. Die Durchführungsverordnung zur IUU-Verordnung legt insgesamt 15 Risikokriterien fest, um die Mitgliedstaaten bei der Überprüfung der Fangbescheinigungen zu unterstützen.² Dennoch scheint Deutschland derzeit lediglich ein Kriterium für das Risikomanagement anzuwenden,³ denn es wird von einem erhöhten Risiko in Verbindung mit IUU-Fischerei ausgegangen, sofern die Erzeugnisse indirekt über ein anderes Land (z. B. ein anderes Land als der Flaggenstaat des Fangschiffs) nach Deutschland eingeführt werden. Zwar ist es den Mitgliedstaaten selbst überlassen, Risikokriterien auf nationaler Ebene zu definieren, da die indirekten Einfuhren von Fischereierzeugnissen nach Deutschland allerdings zwischen 70 und 80% aller Sendungen ausmachen, scheint dieses Kriterium jedoch unzureichend als Ausgangspunkt für die Anwendung weiterer Kontrollmaßnahmen.

In einer im Juli 2016 veröffentlichten Studie haben die oben genannten Organisationen ihre gemeinsamen Vorschläge zu den Verfahren dargelegt, die sie für die wirksame Kontrolle von Einfuhrgenehmigungen gemäß IUU-Verordnung für notwendig erachten. Darin wird eine dreistufige Anwendung eines risikobasierten

Prüfverfahrens vorgeschlagen, die den Nachweis von Betrug und IUU-Erzeugnissen verbessern soll.⁴ Das Gutachten weist darauf hin, dass dieser Ansatz eine umfassende Grundlage für die Einfuhrkontrolle darstellen könnte, die mit dem spezifischen untersuchten EU-Recht im Einklang stehen würde.

Fazit

Zusammengefasst kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass dringender Handlungs- und Reformbedarf für Deutschland besteht, um einem Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission zu entgehen. Deutschland muss daher insbesondere:

- **Alle** vorgelegten Fangbescheinigungen zumindest im Hinblick auf formale Anforderungen kontrollieren (richtige ausfüllende Behörde, keine offensichtlichen Fehler oder Auslassungen, kein ausgeschlossener Flaggenstaat, etc.) und im Hinblick auf die konkrete Auflistung der Gründe für verpflichtende Überprüfungen wie in der IUU-Verordnung definiert (z. B. Täuschung)
- Im Hinblick auf **alle** Fangbescheinigungen ein schlüssiges System des Risikomanagements anwenden, also dafür sorgen, dass Fänge mit besonderem Risiko von IUU-Fischerei identifiziert und für weitere Überprüfungen ausgewählt werden, und nicht etwa willkürlich ausgewählt werden; und
- Weitere Überprüfungen der Fänge und Sendungen nach den in der IUU-Verordnung festgelegten Grundsätzen durchführen, und zwar vor allem, wenn Auffälligkeiten bei der Kontrolle der Fangbescheinigungen aufgetreten sind.

Da Deutschland nicht alle Maßnahmen auf nationaler Ebene ergriffen hat, um die IUU-Verordnung wirksam durchzusetzen, insbesondere im Hinblick auf die oben genannten Punkte, kommt das Gutachten zu dem Schluss, dass die derzeitige Praxis in Deutschland gegen Artikel 291 Absatz 1 des EU-Vertrags verstößt. Indem Deutschland den Verpflichtungen durch die IUU-Verordnung, denen alle Mitgliedstaaten unterliegen, nicht ausreichend nachkommt, verhindert es de facto, dass einheitliche Maßnahmen innerhalb der EU zur Verhinderung des Imports von IUU-Fischereierzeugnissen auf den gemeinsamen Markt angewendet werden. Dies führt zu unterschiedlichen Einfuhrbedingungen für Unternehmen und zu der Gefahr, dass Fischereiprodukte aus IUU-Fischerei auf den EU-Markt gelangen.

Ansprechpartner:

Sebastian Buschmann | EJF | +49 (0) 40 228 64 929 | sebastian.buschmann@ejfoundation.org

Georg Werner | EJF | +49 (0) 40 228 64 929 | georg.werner@ejfoundation.org

Catherine Zucco | WWF | +49 (0) 40 530 200 315 | catherine.zucco@wwf.de

Anna Holl-Buhl | WWF | +49 (0) 40 530 200 339 | Anna.Holl@wwf.de

Vanya Vulperhorst | Oceana | +32 (0) 25 13 22 42 | vvulperhorst@oceana.org

² Die Verordnung (EG) Nr. 1010/2009 der Kommission legt die Durchführungsbestimmungen der EU-IUU-Verordnung fest.

³ Antwort der Bundesregierung, Drucksache 18/6948, Dezember 2015, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/069/1806948.pdf>.

⁴ EJF – Oceana – PEW – WWF, Risk Assessment and Verification of Catch Certificates under the EU IUU-Regulation, Juli 2016, <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/07/Risk-Assessment-FINAL.pdf>.