

Per E-Mail an: oliver.streuer@bmel.bund.de, 526@bmel.bund.de

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)
Referat 526 - Seefischereimanagement und -kontrolle, IWC
z.Hd. Oliver Streuer
Rochusstraße 1
53123 Bonn

Hamburg, 17.02.2025
sme

Erlass von Tertiärrechtsakten auf Grundlage der aktualisierten Fischereikontrollverordnung;

Ihr Schreiben vom 05.02.2025

Hier: Unsere Stellungnahme vom 17.02.2025

Sehr geehrter Herr Streuer,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, den aktuellen Stand der Entwicklungen des Erlasses von Tertiärrechtsakten auf Grundlage der durch Verordnung (EU) 2023/2842 geänderten Verordnung (EG) Nr. 1224/2009 (Fischereikontrollverordnung) zu kommentieren.

Wir bitten Sie, hierzu auch unsere vorherige Stellungnahme vom 30.10.24 zu berücksichtigen.

Als Dachverband der Verbände der Fischwirtschaft nehmen wir dazu wie folgt Stellung:

- 1) Wir sehen weiterhin unsere drei Grundsätze im Zusammenhang mit der Umsetzung der Anforderungen der Artikel 56a und 58 der Fischereikontrollverordnung und damit verbundener Regularien nicht hinreichend adressiert. Diese drei Grundsätze haben wir Ihnen in unserer Stellungnahme vom 17.02.25 dargelegt. Sie umfassten die folgenden drei Punkte:
 - A) Flexibilität bei der Losbildung und Rückverfolgbarkeit
 - B) Angemessene Berücksichtigung von Nicht-EU-Lieferketten
 - C) Schutz von Geschäftsgeheimnissen und Verhältnismäßigkeit bei der Informationsanforderung

Die beiden aktuell vorliegenden Entwürfe enthalten dahingehend keine Spezifizierungen und es bestehen weiterhin große Unsicherheiten bei den Wirtschaftsbeteiligten ob und wie die ab 10. Januar 2026 greifenden Anforderungen umgesetzt werden sollen. Wir haben mit der letzten Stellungnahme eine Reihe von konstruktiven Vorschlägen übermittelt, mit denen sich die technischen und strukturellen Herausforderungen überwinden lassen. Leider hat dies nicht dazu geführt, dass zentrale Vorschläge (insbesondere zur Freiheit der Losfassung durch Unternehmen und der Definition von Gatekeeper-Losen) in den delegierten Rechtsakt aufgenommen wurden.

Mit weniger als 12 Monaten bis zum Anwendungsbeginn der geänderten 1224/2009 erscheint es unserer Einschätzung nach aussichtslos eine Umsetzung der Vorgaben von den Unternehmen zu verlangen.

Im Lichte dieser Unklarheiten und Unsicherheiten drohen ab dem 10. Januar 2026 zweierlei:

- Die Unternehmen wissen nicht, wie sie die Anforderungen erfüllen sollen. Das führt zu Übersprungshandlungen (z.B. Auswahl ungeeigneter kommerzieller Angebote) oder zum „Recht des Stärkeren“. Im letzteren Fall könnten die potenteren Akteure innerhalb der Lieferkette bestimmte Maßgaben zur Losfassung und Informationsbereitstellung durch die gesamte Lieferkette, also weit über die Gültigkeit direkter Lieferantenbeziehungen hinaus, durchzusetzen versuchen. Das trifft insbesondere kleine und mittelständische Fischerei-/Aquakulturbetriebe und handwerkliche Verarbeitungsbetriebe über Gebühr.
- Die Behörden verfügen über keine klaren Anweisungen zur Überprüfung der Kontrolltatbestände. Das führt entweder zu willkürlichen Maßnahmen oder zur Vermeidung von Kontrollen. Damit würden die Artikel 56a und 58 entweder für Chaos sorgen oder zum zahnlosen Tiger werden.

Um diesen Entwicklungen vorzubeugen und allen Beteiligten mehr Zeit für die Entwicklung geeigneter Verfahren und Methoden zu geben, schlagen wir eine Verschiebung der Anwendung der Artikel 56a und 58 und folglich der Artikel 11 und 12 des delegierten Rechtsaktes vor.

Um hier jedoch den bereits fortgeschrittenen Entwicklungen der Rechtsakte Rechnung zu tragen, schlagen wir Folgendes vor:

Artikel 11 des delegierten Rechtsakt sollte um einen Absatz 7 ergänzt werden:

DE: „7. Die Regelungen dieses Artikels werden für einen Zeitraum von **36 Monaten** ab Beginn der Anwendbarkeit als **Pilotphase** umgesetzt. In dieser Pilotphase sehen die Mitgliedstaaten von Sanktionierungen und kostenpflichtigen Beanstandungen der Wirtschaftsbeteiligten im Zusammenhang mit der Umsetzung der in diesem Artikel genannten Anforderungen ab. Die Mitgliedstaaten nutzen die Pilotphase zur Entwicklung geeigneter nationaler Systeme zur Umsetzung der hier genannten Anforderungen und berichten hierüber an die Kommission. Die Kommission berücksichtigt diese Erkenntnisse bei der Formulierung delegierter Rechtsakte gemäß Artikel 119a der Fischereikontrollverordnung.“

EN: „7. The provisions of this Article shall be implemented as a pilot phase for a period of 36 months from the date of their applicability. During this pilot phase, Member States shall refrain from imposing sanctions and cost-based objections on business operators in relation to the implementation of the requirements set out in this Article. Member States shall use the pilot phase to develop appropriate national systems for the implementation of these requirements and shall report thereon to the Commission. The Commission shall take these findings into account when preparing delegated acts pursuant to Article 119a of the Fisheries Control Regulation“.

- 2) Obwohl wir die Einführung von digitalen Systemen zur Bereitstellung von Losinformationen nach international anerkannten Standards im Grundsatz begrüßen, stellen die in den aktuellen Entwürfen dargestellten Ausführungen zur Art und Weise der Umsetzung und Verweise auf alles andere als international anerkannte oder etablierte Rahmenwerke (insbesondere GS1 oder GDST) die Wirtschaftsbeteiligten weiterhin vor schwere Herausforderungen. Es ist zu befürchten, dass hier durch zu restriktive Regelung der Entwicklung von tragfähigen Lösungen vorweggegriffen und damit die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere kleinerer und mittelständischer Betriebe geschadet wird.

Wir schlagen deswegen im Kern zweierlei vor:

- **Streichung der Nennung von GS1 und GDST aus dem delegierten Rechtsakt**, um nicht frühzeitig prägend und wettbewerbsverzerrend in den Markt einzugreifen.
- **Nutzung der 36-monatigen Testphase um in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft tragbare Standards und Prozeduren für die unterschiedlichen Anforderungen der Unternehmen und Lieferketten zu entwickeln.** Hier wird es vor allem darauf ankommen, dass sich die nationale und europaweite Umsetzung schrittweise angleichen. Das erfordert Zeit und fachliche Begleitung. Der Bundesmarktverband der Fischwirtschaft e.V. steht gerne zur Verfügung, um an einer geeigneten Begleitung der Umsetzung aus Sicht der Wirtschaft mitzuwirken.

Wir möchten auf die aus unserer Sicht besonders relevanten Artikel und Passagen im Einzelnen wie folgt eingehen:

Delegated Act

1. Article 11, RECITAL

Zitat:

„To ensure the recording and transmission of the minimum traceability information specified in Article 58(5) of the Control Regulation for lots of fishery and aquaculture products classified under Chapter 3 of the Combined Nomenclature, operators should have in place digital traceability systems ensuring interoperability and verifiability of the traceability data recorded and transmitted for such lots.

~~The 2023 FAO Guidance document “*Advancing End-to-End Traceability*” and the principles agreed upon under the Global Dialogue on Seafood Traceability (GDST) provide valuable guidance for operators in developing systems that meet these requirements.~~

~~It should be noted that converting from paper format into a PDF format the traceability information related to such lot does not qualify as digitization for the purposes of Article 58(6) of the Control Regulation”~~

- Der zweite Satz dieses Erwägungsgrundes ist an dieser Stelle wenig angebracht. Beide Referenzen zielen in ihren Grundsätzen auf eine Art der Rückverfolgbarkeit von Fischereierzeugnissen ab, die weit über den Anwendungsbereich der Fischereikontrollverordnung 1224/2009 hinausgehen und insbesondere Endverbraucher und die Kennzeichnung von Produkten auf der letzten Stufe bei Abgabe an den Endverbraucher adressieren. Diese Zielsetzung liegt klar im Anwendungsbereich der Gemeinsamen Marktorganisation für Fischereierzeugnisse 1379/2013 und sollte bei einer zukünftigen Überarbeitung dieser Regularie herangezogen werden. Die in dem FAO Guidance Dokument und im Rahmen der GDST genannten digitalen Systeme und Standards können zwar eine sinnvolle technische Grundlage für die erfolgreiche Umsetzung der Anforderungen der Artikel 56a und 58 der 1224/2009 sein. Sie stellen aber ihrerseits keineswegs einen anerkannten Standard oder eine eigenständig wirksame Entität in diesem Zusammenhang dar. Das FAO Dokument ist eher als eine Handreichung für Länder und Lieferketten zu betrachten, die bisher über eine nur sehr unzureichende Erfassung von Datenelementen ihrer Fischereien und Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte verfügen. Dies ist im Falle von in Europa gewonnenen Erzeugnissen oder in die EU eingeführten Erzeugnissen NICHT zutreffend. Durch die bereits bestehenden Regelungen der 1224/2009, der 1005/2008 und den damit verbundenen Systemen (z.B. Fangbescheinigungen, Sanktionierung von illegalen gewonnenen Erzeugnissen) und durch den generell hohen Standard der

Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln in der EU (basierend auf der 178/2002) finden diese beiden Dokumente keine Anwendung in der EU. Deswegen stellen sie auch keine „valuable guidance for operators“, sondern eher eine Irreführung der Wirtschaftsbeteiligten dar. Es ist in der Tat NICHT so, dass die vom GDST empfohlenen Systeme der Umsetzung der Vorgaben der Artikel 56a und 58 hilfreich sind. Beispielsweise ist fehlen diesen Systemen in vielen Fällen die Schnittstellen zur behördlichen Kontrolle und sie stehen insbesondere kleinen und mittelständischen Produzenten und Verarbeitern nur unter erheblichen finanziellen und technischen Aufwänden zur Verfügung.

Wir empfehlen die ersatzlose Streichung dieses Satzes.

- Der dritte Satz dieses Erwägungsgrundes ist hochgradig tendenziös und offenbart ein tiefliegendes Unverständnis über den aktuellen Stand der Digitalisierung von ehemals papier-basierten Geschäftsprozessen. Die Einführung der E-Rechnung in Deutschland zu Beginn des Jahres 2025 zeigt, dass das Dateiformat PDF in der Tat den Ansprüchen eines digitalisierten Prozesses genügt, insbesondere wenn die Datei auf einem strukturierten XML-Format basiert. Auch eine ganz „primitiv“ auf Papier bereitgestellte Losinformation kann, sobald sie in den Geltungsbereich der 1224/2009 tritt, durch einen Prozess der Digitalisierung (Scannen, Texterkennung, Translation in ein strukturiertes XML-Format) zu einem vollwertigen digitalen Nachweis werden. Aus Gründen der Praktikabilität und der Lesbarkeit für das menschliche Auge ist es zwingend erforderlich, dass durch so eine plakative Pauschalaussage in einem Erwägungsgrund nicht die Tür für die weitere Entwicklung von digitalen Systemen geschlossen wird.

Passend zu der Analogie der E-Rechnung ist festzustellen, dass die Einführung dieses Systems fast 20 Jahre in Anspruch genommen hat bzw. noch nimmt (erster Vorschlag der KOM 2010, Einführung in allen MS in 2030). Ein wichtiger Grund für die schrittweise Einführung eines solchen Systems liegt darin, allen Wirtschaftsbeteiligten eine faire Übergangszeit einzuräumen, um ihre Systeme und Prozesse auf einen anerkannten und validierten technischen Standard anzupassen.

Davon sind wir im Falle der digitalen Bereitstellung von Losinformationen noch weit entfernt. Deswegen ist es wichtig und sinnvoll den „harten“ Beginn der Rückverfolgbarkeits-Anforderungen zum 10.01.2026 um drei Jahre zu verschieben und in dieser Zeit durch klar definierte Schranken die Entwicklung geeigneter Standards und Systeme in der Wirtschaft zu ermöglichen (Pilotphase).

Wir empfehlen den Satz zu streichen und durch folgenden Satz zu ersetzen:

„It should be noted that the conversion of paper-based processes to digital processes for the purposes of Article 58 of the Control Regulation requires substantial investments and changes of procedures by all business operators. Hence, a 36 month pilot phase shall enable all business operators and MS authorities to review eligible international standards and procedures for lot marking and digital provision of lot information adequate to their national needs. Based on the MS' experience from this pilot phase, the Commission shall formulate adapted delegated acts for all affected products of CN 03, CN 1604 and 1605 and CN 1212 21 effective from 10. January 2029.”

2. Article 11, Absatz 1.

Wir begrüßen, dass hier der Verweis auf GS1 gestrichen wurde. Um unsere Auffassung von einem diskriminierungsfrei und allseitig zugänglichem Format jedoch noch zu verdeutlichen: Ein „internationally recognized standard“ für den Datenaustausch sollte auf technischen Grundprinzipien beruhen. Dazu zählen z.B. gängige Dateiformate (z.B. csv,

odt, docx, xlsx), Webformate (z.B. html), Datenbankformate (z.B. sqlite) und strukturierte Datenformate (z.B. xml, json). Nur diese Formate stehen allen Akteuren der Lieferkette gleichermaßen niedrighschwellig und ohne Festlegung auf bestimmte kommerzielle Anbieter de facto kostenfrei zur Verfügung.

3. Article 11, Absatz 2.

Die Aufbewahrungsfrist von 3 Jahren ist zwar unserer Einschätzung nach technisch machbar, jedoch bleibt nach wie vor unklar welcher konkrete Anwendungsfall für die Umsetzung der 1224/2009 eine solche Vorratsdatenspeicherung rechtfertigt. Diese Frage sollte im Rahmen einer Folgenabschätzung durch die KOM beantwortet werden.

4. Article 12, Absatz 2.

Die Anforderung, dass jedes Los durch eine „unique identification number“ gekennzeichnet sein muss, ist irreführend und technisch irrelevant.

Es ist davon auszugehen, dass hier mit „unique identification number“ NICHT die „identification number of the lot“ im Sinne des Artikel 58(5)a gemeint sein kann.

Die Losnummer i.S.d. Art. 58(5)a ist eindeutig („unique“) im Sinne der digitalen Rückverfolgbarkeit und wird insbesondere so gestaltet sein, dass sie eine Verwechslung mit anderen Losen innerhalb derselben Lieferkette vermeidet. Das wird z.B. dadurch sichergestellt, dass im ersten Ziffernblock der Nummer das ausstellende Unternehmen kodiert wird (z.B. bei GS1 durch eine GLN, Global Location Number). Diese Losnummer ist aber für den Zweck der eindeutigen Zuordnung eines Produktes zu einem Los ungeeignet, weil sie bei weitem nicht die Anforderung des Absatz 1 desselben Artikel „clearly identifiable“ erfüllt. Eine solche Losnummer wird voraussichtlich aus mindestens 20 Ziffern bestehen müssen, um die Eindeutigkeit auf Ebene von Unternehmen UND Produkten UND Chargen sicherzustellen. Mit 20 Ziffern ist sie also völlig ungeeignet für die manuelle Kennzeichnung z.B. von Styroporboxen mit Hilfe eines Filzstifts. Eine solche, manuelle Kennzeichnung von Losen am Produkt ist jedoch für die Arbeitsabläufe insbesondere der handwerklichen Fischverarbeitung und des kleinteiligen Handels unabdingbar. In diesen Betrieben kann nicht jede Box mit einem Strichcode versehen werden.

Stattdessen erfüllt Absatz 1 mit seiner Forderung nach „clearly identifiable“ bereits alle erforderlichen Tatbestände, um im Falle einer Kontrolle einen Bezug zwischen zwei Produkten (zwei Fische in zwei verschiedenen Boxen auf derselben Palette) und dem in Frage kommenden Los (Losnummer auf dem Lieferschein, mit QR/2D-Code und digital abrufbaren Losinformationen) herzustellen. Das „clearly identifiable“ kann auch dadurch erreicht werden, dass auf den Boxen sowohl der Name des Lieferanten als auch die Fischart und eine andere, weniger eindeutige Nummer (z.B. fortlaufende Nummer der Kommissionierung) vermerkt ist.

Wir empfehlen Absatz 2 ersatzlos zu streichen.

5. Article 12, Absatz 3.

Analog zu den Ausführungen in Bezug auf Artikel 11, Absatz 1 (siehe oben) sei hier darauf hingewiesen, dass die Nennung des GS1-Standards eine verfrühte prägende Wirkung auf den Markt und schwerwiegende wettbewerbliche Nachteile insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen mit sich bringt.

Es bleibt unbestritten, dass für einen Großteil der im deutschen Markt realisierten Lieferketten, die von Großhändlern und industriellen Verarbeitungsbetrieben an den Lebensmittelhandel und an Discounter liefern, der GS1-Standard für den Datenaustausch bereits heute gängige Praxis ist. Die explizite Nennung dieses Standards ist für diese Zielgruppe also bestenfalls obsolet.

Es ist aber umso wichtiger zu realisieren, dass der GS1-Standard KEIN international anerkannter Standard im Umfeld von kleinen handwerklichen Betrieben ist. Die Tatsache, dass ein kleiner Handwerksbetrieb eine Scannerkasse besitzt, mit dem er einen Barcode auf einem Produkt scannen kann, ist nicht damit gleichzusetzen, dass dieser Betrieb solche Codes selber erstellen kann. Die Erstellung solcher Codes erfordert eine kostenpflichtige Registrierung des Unternehmens und Lizenzierung von GLN- und Produktcodes bei GS1.

Alternativ ist es bspw. möglich, dass Unternehmen ihre Lose mit einem QR-Code versehen, der auf eine unternehmenseigene Webseite verweist, auf der die digitalen Losinformationen in einem geeigneten Datenformat (siehe oben, zu Artikel 11, Absatz 1) abrufbar sind. Die Erstellung eines QR-Codes, das Aufdrucken des QR-Codes auf den Lieferschein und die Online-Bereitstellung bspw. einer csv-Datei mit den erforderlichen Losinformationen ist mit gängigen technischen Mitteln und ohne Drittanbieter-Lizenzen möglich. Für amtliche Kontrollen erstreckt sich die technische Anforderung damit auch lediglich auf ein Mobiltelefon mit Kamera und einen funktionierenden Internetzugang. Dieser einfache und dennoch zuverlässige Weg muss hier in Artikel 12 als Minimalanforderung und zum Schutz der Interessen von kleinen und mittelständischen Betrieben verankert werden.

Für den Fall der Weitergabe von Losen zwischen kleinen handwerklichen Betrieben an den Groß- und Einzelhandel haben wir bereits zuvor die Definition von „Gatekeeper“-Losen vorgeschlagen. Hier übernimmt ein Lieferketten-Partner die Rolle des Torwächters und damit die Aufgabe, die Losinformationen des (kleinen, handwerklichen) Lieferanten in ein geeignetes Format (wie z.B. GS1) zu übertragen. Die Kompatibilität zwischen diesen beiden Partnern wird im Einzelfall durch die Unternehmen definiert. In der von uns angestrebten 3-jährigen Pilotphase zur vollen Umsetzung der Anforderungen der Artikel 56a und 58 werden sich solche Verfahren entwickeln und verfeinern, ohne dass hier am 10.01.2026 das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird.

Wir empfehlen aus diesen Gründen den Absatz 3 wie folgt zu ändern:

“3. Marking may be affixed to each lot by way of an identification tool such as a QR code, barcode, electronic chip, or a similar device or marking system. Lot identification tools referred to in this paragraph shall be developed based on internationally recognised technical standards for structured data exchange and specifications ~~such as GS1 standards~~ allowing for a unique identification, easy reading and tracing of the given lot.”

Gerne stehen wir Ihnen zur Erörterung der vorstehend genannten Themen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

BUNDESMARKVERBAND
DER FISCHWIRTSCHAFT E.V.



Dr. Stefan Meyer
Geschäftsführer