

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri

NaturErhvervstyrelsen/Center for Fiskeri

Den 26. januar 2015

FVM 363

GRUNNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om udkast til fælles henstilling om fiskeriregulering i 10 danske Natura 2000 områder i Nordsøen og Østersøen i medfør af habitatdirektivet og den fælles fiskeripolitik (delegeret retsakt)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Danmark har under sin forpligtelse i henhold til habitatdirektivet udpeget en række Natura 2000 områder til havs for beskyttelse af rev. I medfør af den nye grundforordning om den fælles fiskeripolitik (forordning 1380/2013), skal forslag til fiskeriforanstaltninger, som medlemsstaterne tager initiativ til med henblik på overholdelse af forpligtelserne i EU's miljølovgivning, koordineres regionalt og fremsendes i form af en fælles henstilling til Kommissionen. Danmark ønsker at gennemføre fiskeriforanstaltninger i 10 danske Natura 2000 områder i henholdsvis Kattegat og vestlige Østersø for beskyttelse af rev. Sverige og Tyskland har fiskerirettigheder i de pågældende områder. Danmark har udarbejdet forslag til fiskeriregulering, som regionalt har været drøftet med Sverige og Tyskland. På baggrund af det danske forslag er en fælles henstilling udarbejdet, som via henholdsvis Scheveningen og BALTFISH samarbejdet¹ vil blive fremsendt til Kommissionen med henblik på gennemførelse som delegeret retsakt. Fremsendelse til Kommissionen forventes at ske i februar 2015.

Baggrund

Den nye grundforordning om den fælles fiskeripolitik, særligt artikel 18, lægger op til et udvidet regionalt samarbejde mellem medlemsstater med en direkte forvaltningsmæssig interesse, inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik. De pågældende medlemsstater kan med hjemmel i artikel 11 og 18 fremsende en fælles henstilling om en fiskeriregulering til Kommissionen. Kommissionen kan på baggrund af den fælles henstilling vedtage en endelig fiskeriregulering.

Forslaget om regulering af fiskeri i de danske Natura 2000 områder skal vedtages af Kommissionen med hjemmel i den nye grundforordning, særligt artikel 11, stk. 2 og 18 som en delegeret retsakt. Den delegerede retsakt kan kun træde i kraft, hvis Europa-Parlamentet eller Rådet ikke gør indsigelse inden for en frist på 2 måneder. Fristen for indsigelse kan forlænges med 2 måneder efter anmodning fra enten Europa-Parlamentet eller Rådet. Europa-Parlamentet træffer beslutning om indsigelse med simpelt flertal. Rådet træffer beslutning om indsigelse med kvalificeret flertal.

¹ Scheveningen samarbejdet: Regionalt samarbejde for Nordsø medlemsstater, BALTFISH: Regionalt samarbejde for Østersø medlemsstaterne.

Kommissionen træffer de nødvendige foranstaltninger under hensyn til den foreliggende videnskabelige rådgivning senest tre måneder efter modtagelsen af en fuldstændig anmodning fra den initierende medlemsstat og eventuelt fælles henstilling fra de berørte medlemsstater.

Nærhedsprincippet

Forslaget vil være et led i gennemførelsen af Unionens miljølovgivning og den fælles fiskeripolitik, hvorfor nærhedsprincippet er tilgodeset.

Formål og indhold

Den nye fælles fiskeripolitik lægger op til et øget regionalt samarbejde mellem medlemsstaterne. De overordnede rammer indgår i den nye grundforordning (1380/2013 om den fælles fiskeripolitik). De forslag til fiskeriforanstaltninger, som eksempelvis Danmark tager initiativ til med henblik på overholdelse af forpligtelserne i Unionens miljølovgivning (Natura 2000²), skal således koordineres regionalt og fremsendes i form af 'fælles henstillinger' til Kommissionen. De fælles henstillinger danner grundlag for Kommissionens efterfølgende vedtagelse af de fremsendte fiskeriforanstaltninger gennem en delegeret retsakt. I det konkrete tilfælde er Danmark initiativtager og ansvarlig for gennemførelse af processen i forhold til berørte medlemsstater mv.

Det er Fødevareministeriets ansvar i relation til fiskeri at sikre den nødvendige beskyttelse af de naturtyper og arter, som de udlagte Natura 2000 områder er udpeget for at beskytte i henhold til habitatdirektivet. Indsatsen i 1. planperiode, som løber frem til 2016, er i henhold til naturplanerne målrettet beskyttelse af revstrukturer mod ødelæggelse som følge af fysiske forstyrrelser, som eksempelvis fiskeri med bestemte redskaber.

Fødevareministeriet har udarbejdet to sæt af forslag til fiskeriforanstaltninger for beskyttelse af rev, som omfatter henholdsvis 3 Natura 2000 områder i Kattegat og 7 områder i Bælthavet og vestlige Østersø, hvor Sverige og Tyskland har historiske fiskerirettigheder. Dette tiltag supplerer den beskyttelse, som i form af national bekendtgørelse trådte i kraft pr. 1. september 2013, hvor rev i en række kystnære Natura 2000 områder blev beskyttet mod fiskeri med bundslæbende redskaber, men hvor kun danske fiskere kan fiske.

Grundlaget for de udarbejdede forslag er Miljøministeriets kortlægning af marine naturtyper og de i naturplanerne angivne trusler og hertil hørende indsatsprogrammer. Fødevareministeriet ønsker med de to forslag til fiskeriregulering at leve op til habitatdirektivets forpligtelser ved at sikre fuld beskyttelse af kortlagte rev i 10 Natura 2000 områder i forhold til forstyrrelse som følge af fiskeri (habitatdirektivets artikel 6). Kortlagte revstrukturer beskyttes med en bufferzone (sikkerhedszone), så forstyrrelser som følge af fiskeriaktivitet ikke kan forekomme. Bufferzonen er fastsat til 240 meter efter videnskabelig rådgivning fra Danmarks Tekniske Universitet, Institut for Akvatiske Ressourcer, DTU Aqua.

² Natura 2000 er betegnelsen for et netværk af beskyttede naturområder i EU. Områderne i Danmark er udpeget af Miljøministeriet, og skal bevare og beskytte naturtyper og vilde dyre- og plantearter, som er sjældne, truede eller karakteristiske for EU-landene. Grundlaget for Natura 2000 er EU's naturbeskyttelsesdirektiver, som består af fuglebeskyttelsesdirektivet og habitatdirektivet.

Oversigt over det marine Natura 2000 netværk og de 10 områder i Kattegat samt Bælt-havet og Østersøen



Oversigt over marine Natura 2000 områder i Danmark – 97 i alt.

Rødt-markerede områder angiver de 3 Natura 2000 områder i Kattegat/ Nordsøen.

Blåt-markerede områder angiver de 7 Natura 2000 områder i Bælt-havet og vestlige Østersø.

De foreslåede fiskeriforanstaltninger omfatter:

- forbud mod anvendelse af bundslæbende redskaber i områder kortlagt som stenrev og biogene rev inkl. den omkringliggende bufferzone, og
- totalt forbud mod udøvelse af erhvervsfiskeri i områder kortlagt som boblerev, inkl. den omkringliggende bufferzone.

DTU Aqua har for Fødevareministeriet analyseret fiskerimønstret i de 10 Natura 2000 områder, som de to forslag omfatter. Analyserne omfatter dansk, svensk og tysk fiskeri. Analyserne tager udgangspunkt i det fiskeri, som udøves af fartøjer over 12 meter. Analyserne viser, at der ikke udøves fiskeri i områder kortlagt som rev. Der er i den sammenhæng set på fiskerimønstret tilbage til 2010. Der udøves endvidere ikke fiskeri i de foreslåede bufferzoner. Analyserne omfatter ikke mindre fartøjer under 12 meter. Det kan således ikke udelukkes, at mindre fartøjer udøver et begrænset fiskeri i dele af bufferzonerne. Denne problemstilling har været drøftet med Danmarks Fiskeriforening Producer Organisation på en række møder i efteråret 2013. Organisationen har fremvist egne kort med fiskeriaktivitet fra mindre fartøjer (under 12 meter). Der foreligger imidlertid ikke oplysninger, som kan kvantificere det pågældende fiskeri af mindre fartøjer. Den regionale proces med Sverige og Tyskland har ikke givet anledning til ændringer af de foretagne analyser.

Fødevareministeriet har på vegne af den danske regering og i tæt dialog med Miljøministeriet udarbejdet de to forslag til fiskeriregulering. Fødevareministeriet har tillige været i tæt dialog såvel med fiskerierhvervet som med andre relevante organisationer. Samtlige interessenter har været direkte involveret via Fødevareministeriets 'Natura 2000 Dialogforum'³, ligesom der har været afholdt møder med Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation og Miljøministeriet henover efteråret 2013. De regionale rådgivende råd for henholdsvis Nordsøen og Østersøen har også været hørt. Der har endvidere været afholdt en række uformelle møder med Kommissionen og møder med de svenske og tyske miljø- og fiskerimyndigheder om de danske forslag i en til formålet nedsat arbejdsgruppe. Miljøministeriet har bidraget med tekstafsnit for den del af forslagene, som falder under deres ressort, mens DTU Aqua har foretaget analyser af effekten af de foreslåede fiskeriforanstaltninger for dansk, svensk og tysk fiskeri.

Udtalelse

Europa-Parlamentet vil få forelagt den delegerede retsakt.

Konsekvenser

De statsfinansielle udgifter til kontrol med de 10 Natura områder skal ses i sammenhæng med udmøntningen af landingsforpligtelsen i den fælles fiskeripolitik, som også skal kontrolleres. Det skønnes således muligt, at kunne prioritere udgifter til kontrol inden for de allerede aftalte rammer.

Kontrol forventes gennemført som led i den risikobaserede fiskerikontrol med særlig fokus på aktiviteter i de udlagte områder.

Fødevareministeriets forslag til fiskeriforanstaltninger vil ifølge DTU Aquas analyser ikke medføre væsentlige omkostninger for fiskerierhvervet i de tre medlemsstater, idet der ifølge de af DTU Aqua udarbejdede analyser ikke udøves fiskeri i de områder, som lukkes for fiskeri med visse trawlredskaber, og i enkelte områder for alt erhvervsfiskeri. Opgørelserne tager udgangspunkt i fiskerimønstret for fartøjer over 12 meter. Samlet set vil de foreslåede fiskeriforanstaltninger ikke medføre betydelige erhvervsøkonomiske omkostninger. De samlede omkostninger for de 10 områder er opgjort (landingsværdi) til € 15 253 (113 635 kr.) for danske fartøjer, € 665 (4 954 kr.) og € 61 769 (460 179 kr.) for henholdsvis tyske og svenske fartøjer⁴. Det forventes, at fiskerierhvervene kan opveje de tabte fangstmuligheder ved fiskeri i andre områder i Kattegat og vestlige Østersø.

Fiskerimønstret for mindre fartøjer kan ikke opgøres på samme detaljeringsniveau som for fartøjer over 12 meter. Ifølge fiskerierhvervet fisker mindre trawlere i et mindre område af bufferzonen udlagt omkring revene i området 'Læsø Trindel'. Der foreligger for nuværende ikke oplysninger, som kan kvantificere dette fiskeri nærmere. Der er alene tale om 10 fartøjer, hvoraf et enkelt fartøj kun fisker med bundsløbende redskaber. De øvrige fartøjer fisker både med bundsløbende redskaber og garn. De foreslåede fiskeri-

³ Natura 2000 Dialogforum har til formål at give mulighed for en faglig dialog mellem Fødevareministeriet, fiskeriets organisationer, de grønne organisationer og relevante faglige institutioner. Dialogen er fokuseret på fiskeri og beskyttelse af de marine Natura 2000-områder, med henblik på at inddrage organisationerne i arbejdet med Natura 2000 på fiskeriområdet

⁴ Fangstværdierne er gennemsnitsværdier for perioden 2011-2013 for fartøjer >12 meter. Fangstværdierne er estimeret ud fra fiskernes logbogs- og satellitoplysninger.

foranstaltninger omfatter kun forbud mod fiskeri med bundslæbende redskaber, hvormed fiskeri med redskaber som for eksempel flydetrawl og garn fortsat vil være tilladt i den del af bufferzonen, som fiskerierhvervet ønsker reduceret.

Høring

De danske interesse organisationer er blevet orienteret gennem Fødevarerministeriets Natura 2000 Dialogforum.

Forslaget har været i høring i § 5-udvalget (fiskeri). Der er indkommet følgende bemærkninger:

Danmarks Fiskeriforenings Producentorganisation (DFPO) bemærker generelt, at fiskernes eget indgående kendskab til havbunden gør, at der ikke fiskes i områder med større sten, da fiskeredskaber i så fald vil blive ødelagt. Implementering af habitatdirektivet og beskyttelse af rev ses dermed, som udgangspunkt, ikke som et problem for fiskerne.

DFPO finder, at den udlagte bufferzone omkring revene er for stor set i lyset af fiskernes præcise navigationssystemer. I de tilfælde, hvor vigtige fiskepladser lukkes, fordi de er beliggende i den udlagte bufferzone, bør fiskeri fortsat tillades. DFPO anbefaler specifikt, at bufferzonen ved området 'Læsø Trindel' reduceres, da området befiskes af mindre trawlere.

DFPO bemærker endvidere, at størrelse af bufferzonen, som er fastsat af DTU Aqua (Institut for Akvatiske Ressourcer ved DTU), er konservativ, da den skal sikre, at trawlskaber ikke kan komme i kontakt med revene uanset fiskerimønstret. DFPO mener, at i flere områder kan størrelsen reduceres og forvaltningen tilrettelægges, så fiskerne kan udnytte så meget som muligt af de arealer, som ikke er rev.

Konkret bør enkelte undtagelser fra den fastsatte bufferzone ifølge DFPO kunne tillades.

I forhold til opgørelse af tabte fangstværdier minder DFPO om, at de anvendte metoder i værste tilfælde kan underestimere fangstværdierne med op til 10 pct. DFPO angiver endvidere, at det i nogle tilfælde vil være en udfordring at finde andre fiskepladser.

I forhold til processen, finder DFPO ikke, at der er blevet taget det nødvendige hensyn til fiskerimønstret for fartøjer under 12 meter.

Endeligt bemærker DFPO, at begrænsning/ lukning af fiskepladser kan have stor betydning for de mindre kystfiskere og kan føre til at dette fiskeri forsvinder.

WWF Verdensnaturfonden (WWF) er positive overfor de danske forslag til fiskeriregulering. WWF ser gerne en mere helhedsorienteret tilgang til naturbeskyttelse som går videre end den foreslåede beskyttelse af rev. Specifikt nævner WWF, at der er behov for at mindske bundpåvirkningen som følge af fiskeri.

WWF finder en eventuel lempelse af bufferzonens størrelse meget uacceptabelt. En sådan lempelse vil være imod hensigten med habitatdirektivet og formålet med den foreslåede beskyttelse.

WWF fremhæver, at bufferzonens størrelse er fastsat på baggrund af videnskabelig rådgivning fra DTU Aqua.

WWF fremhæver nødvendigheden af målrettet kontrol af mindre trawleres fiskeriaktivitet set i lyset af, at der med den udlagte bufferzone må fiskes tæt på revene.

WWF nævner en række kritikpunkter af den danske model til beskyttelse af rev. Konkret fremhæves definitionen af rev, som WWF finder ikke medtager alle revstrukturer, hvorved ikke alle kortlagte rev efter organisationens vurdering, beskyttes. Beskyttelsen bør endvidere gå længere end til beskyttelse af rev og medtage beskyttelse af marine arter karakteristiske for rev.

Endeligt fremhæver WWF, at de danske forslag ikke medtager beskyttelse af sandbanker – en naturtype, som fiskeri med bundslæbende redskaber potentielt også kan påvirke i en negativ retning.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen forholder sig positivt til forslaget om en gennemførelse af tiltag i fiskeriforvaltningen, som følger af Unionens miljølovgivning og den nye grundforordning i den fælles fiskeripolitik.

Regeringen bemærker, at Danmark som initierende medlemsstat har udarbejdet forslag til fiskeriregulering i de omhandlende 10 Natura 2000 områder på baggrund af en videnskabelig rådgivning i fællesskab mellem de berørte medlemsstater (Sverige og Tyskland) og med interessentinddragelse.

Regeringen arbejder endvidere for, at reglerne bliver så enkle, kontrollerbare og omkostningseffektive som muligt i relation til beskyttelseshensynene.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

De tre berørte medlemsstater er Danmark, Sverige og Tyskland. Det forventes, at der kan opnås en fælles henstilling, som de berørte medlemsstater tilslutter sig/ikke modsætter sig. Det vurderes derfor også, at der også kan opnås tilslutning til Kommissionens senere forslag til delegeret retsakt herom.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt orienterende notat til Folketingets Europaudvalg den 23. maj 2014 om tiltag vedrørende forslag til fiskeriforanstaltninger i en række Natura 2000 områder i medfør af habitatdirektivet og den fælles fiskeripolitik.

Notatet er ligeledes oversendt til Folketingets Udvalg for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.