Meeresumweltrechtliche Anforderungen an eine nachhaltige Fischereipolitik

Markus Salomon

Sachverständigenrat für Umweltfragen

(SRU)

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)

- Unabhängiges, wissenschaftliches Beratungsgremium der Bundesregierung seit 1971, berufen durch das Bundeskabinett

- 7 Prof. aus den Bereichen Naturwissenschaften, Technik, Ökonomie, Recht, Politologie

- Umweltsituation, Entwicklungs-tendenzen und politische Fehlentwicklungen in Deutschland darstellen und begutachten

NABU: Management von Natur-2000-Gebieten in der Nord- und Ostsee

Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)

Ziele

- hoheitliche Ordnung bei der Verteilung der begrenzten marinen biologischen Ressourcen
- Einer Übernutzung dieser Ressourcen entgegenzusteuern (Verhinderung „Allmendetragik“)

Gemeinsamen Fischereipolitik

1. Die im Rahmen der GFP erlassenen bestandershaltenden Maßnahmen (techn. Maßnahmen, Fangmengenbeschränkung) können zum Ökosystemschutz beitragen.

- Übernahme von Funktionen des Umwelt- bzw. Naturschutzrechts

2. Maßnahmen im Umweltrecht (z.B. Schadstoffminderungen) können sich auf positiv auf die Bestandsentwicklung auswirken.

3. Fischereirecht kann mit Umweltrecht konfligieren (Zulassung von Fangaktivitäten die der Trag-, Nutz- und Regenerationsfähigkeit von Meeresökosystemen gefährden).

Anforderungen des EU-Meeresumweltrechts an die GFP

1. Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)
2. Vogelschutz-Richtlinie (VS-RL)

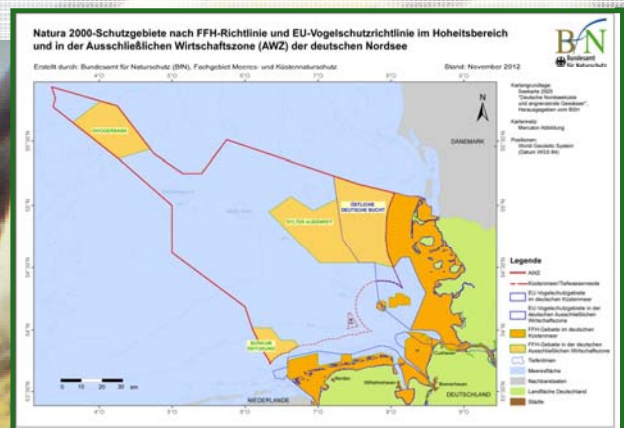
Verpflichten die Mitgliedstaaten Maßnahmen zum Schutz von Arten und Lebensräumen zu ergreifen

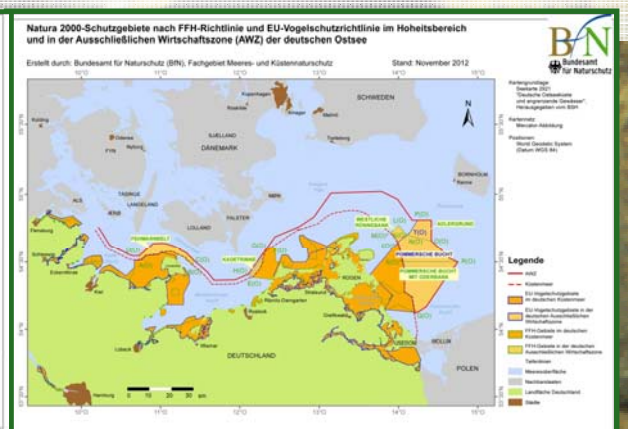
3. Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

Anforderungen zum Erreichen des guten Umweltzustands im Jahr 2020

FFH- und Vogelschutz-Richtlinie

1. Mitgliedstaaten sind aufgefordert zum Aufbau eines europ. ökologischen Netzes (Natura 2000) beizutragen.
2. Neben der Ausweisung von Schutzgebieten besteht auch die Verpflichtung Erhaltungsmaßnahmen zu treffen (s. Art. 6 FFH-RL oder Art. 4 VS-RL).
3. Vorschläge für Fischereimanagement-Maßnahmen in den Natura 2000-Gebieten der deutschen AWZ liegen vor.

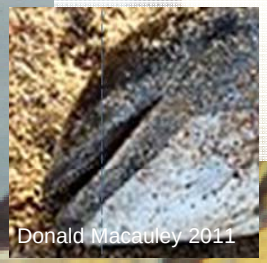




3 zentrale Konflikte zwischen Fischerei und Meeresnaturschutz

Wittkowsky 2005

Miika Silfverberg 2006


Donald Macauley 2011

1. Auswirkungen von mob grundberührenden F auf Sandbänke und F en typische Artenzusamm
2. Der Beif vögeln in passiven Fangg nen- und Verwickelnetzen) in der O
3. Der Beifang von Schweinswalen in passiven Fanggeräten in Nord- und Ostsee

Beschränkungen und Verbote

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

- Verpflichtet MS Maßnahmen zu ergreifen, um 2020 das Ziel eines guten Umweltzustands zu erreichen.
- MS sind aufgefordert entsprechende Meeresschutzstrategien zu entwickeln (Ökosystemansatz).
- EU setzt dazu den zeitlichen, prozeduralen u. inhaltlichen Rahmen.

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

	1. Anfangsbewertung zur Erfassung des Umweltzustands
2012	2. Beschreibung eines GUZ
	3. Festlegung von Umweltzielen (einschl. dazugehörender Indikatoren)
2014	4. Erstellung und Durchführung von Überwachungsprogrammen
2015	5. Erstellung von Maßnahmenprogrammen zum Erreichen von GUZ
2016	6. Praktische Umsetzung der Maßnahmenprogramme

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Anforderungen der MSRL an die GFP

Aus der Einbeziehung fischereirelevanter Kriterien in:

- Die Beschreibung des GUZ zu den Deskriptoren 3, 4 u. 6 (kommerziell befischte Bestände, Nahrungsnetze und Meeresgrund)
- der Festlegung von Umweltzielen und
- den Anforderungen an die MS Maßnahmen zum Erreichen des GUZ festzulegen

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

- Zustand der Fischbestände bedeutender Teil des Gesamtzustands mariner Ökosysteme.
- Regelungen zu Fischereiaktivitäten sind somit Bestandteil der Meeresumweltrechts.
- Es kann erforderlich sein aus meeresumweltrechtlichen Erwägungen Fischereiaktivitäten zu beschränken bzw. dies zeichnen sich bereits ab (zur Erreichung der Umweltziele).

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

1.) Gute Umweltzustand

MS sind aufgefordert auf der Basis der Anfangsbewertung ihrer Meeresregion eine Reihe von Merkmalen für den GUZ zu beschreiben

Allgemeine Def. nach MSRL: *Umweltzustand den Meeresgewässer aufweisen, bei denen es sich um* ***ökologische vielfältige*** *und* ***dynamische*** *Ozeane und Meere handelt, die im Rahmen ihrer jeweiligen Besonderheiten* ***sauber, gesund*** *und* ***produktiv*** *sind und deren Meeresumwelt* ***nachhaltig genutzt*** *wird.*

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

1.) Gute Umweltzustand

Deskriptor 3

- Wird wie folgt für alle kommerziell genutzten Schalentier- und Fischbestände konkretisiert: Bestände sollen sich innerhalb sicherer biologischer Grenzen befinden u. Alters- und Größenverteilung soll gesund sein.
- Bezugsgrößen hierfür nach Kommissionsbeschluss: fischereilicher Druck, Reproduktionsfähigkeit (Hauptindikator Biomasse laichreifer Tiere) und Alter- und Größenverteilung der Population.
- Diese Kriterien werden konkretisiert: fischereilicher Druck und Reproduktionsfähigkeit sollen sich am höchstmöglichen Dauerertrag (MSY) orientieren.

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

2.) Umweltziele

- MS sind verpflichtet Umweltziele u. dazugehörige Indikatoren für ihre Meeresgewässer festzulegen (Richtschnur zum Erreichen des GUZ).
- Umweltziele sind durch operative Ziele (eng mit Maßnahmen verknüpft) und messbare Indikatoren zu ergänzen.

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

2.) Umweltziele

Bsp. **deutsche Umsetzung** für die Bewirtschaftung lebender Ressourcen:

1. Ziel: Meere mit nachhaltig und schonend genutzten Ressourcen
2. Bewirtschaftung nach dem MSY-Ansatz (Indikatoren: fischereiliche Sterblichkeit (F_{MSY}), Fangmenge-Biomasse-Quotient).
3. Mehr oder minder natürliche Alters- und Größenstruktur des Bestandes (Indikatoren: Längenverteilung in der Population, mittlere Größe der Individuen beim Erreichen der Reproduktionsreife)

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

2.) Umweltziele

Bsp. deutsche Umsetzung für die Bewirtschaftung lebender Ressourcen:

4. Fischerei soll sonstige Ökosystemkomponenten (Nichtzielarten, benth. Lebensgemeinschaften) ausreichend berücksichtigen damit GUZ erreichbar wird

5. Illegale, unregulierte und nicht gemeldete Fischerei (IUU) beenden

Deutschland weist auf begrenzten Handlungsspielraum hinsichtlich Fischerei hin.

Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie

Deutsche Umsetzung

- Hinsichtlich Zielen, die die Fischereiaktivitäten betreffen, orientiert sich der deutsche Ansatz stark an internationalen bzw. europ. Vorgaben und wissenschaftlichen Empfehlungen (z.B. Ziel aus FFH-Richtlinie).
- Erst Erstellung der Maßnahmenprogramme wird zeigen, welche Begrenzungen die Fischereiaktivitäten erfahren werden.
- Beschreibungen des GUZ lassen schließen, dass diese erforderlich sind.

Kompetenzkluft Umwelt- u. Fischereirecht

- EU verfügt über ausschließliche Kompetenz zur Regelung der „Erhaltung der biologischen Meeresschätze“.
- Kommission ist der Meinung, dies umfasst alle Regeln, die Auswirkungen auf die Fischerei haben.
- Dafür sprechen Prinzipien „relative Stabilität“ des „gleichberechtigten Zugangs“.
- Problematisch da Umweltrecht und Fischereirecht gleichwertig nebeneinander stehen.
- Problem/Konsequenz: MS sind verpflichtet Meeresschutzgebiete auszuweisen, können in diesen aber keine Fischerei-beschränkende Maßnahmen anordnen.

Umsetzungsmechanismus MSRL

Art 16 (1) *Stellt ein Mitgliedstaat ein Problem fest, das Auswirkungen auf den Umweltzustand seiner Meeresgewässer hat und das nicht durch Maßnahmen auf nationaler Ebene gelöst werden kann oder das mit einem anderen Politikbereich der Gemeinschaft oder einem internationalen Übereinkommen im Zusammenhang steht, so unterrichtet er die Kommission darüber und gibt eine Begründung seiner Auffassung*. […]

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit der Kommission und dem Rat geeignete Empfehlungen für Maßnahmen zu unterbreiten... Die Kommission muss auf diese antworten und sie bei Vorschlägen berücksichtigen (Art 16(2)).

Umsetzungsmechanismus FFH- u. VS-RL

MS stellen formalen Antrag an Kommission für das Ergreifen von fischereilichen Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten (s. non-paper der Kommission).

Kommission lässt Antrag (soweit nicht schon geschehen) wissenschaftlich prüfen, und erstellt Gesetzesvorschlag.

Dieser durchläuft das für die GFP übliche Verfahren.

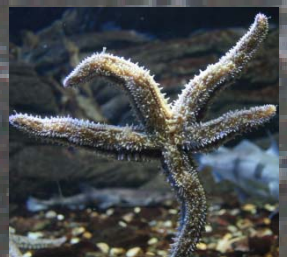
Umsetzungsmechanismen nach GFP-Reformeinigung

Art. 11: MS können Fischereimaßnahmen zur Umsetzung der MSRL, FFH- und VS-RL in ihren Gewässern verhängen, diese beschränkt auf eigene Fischereifahrzeuge.

EU-Kommission wird ermächtigt in Form von sog. delegierten Rechtsakten Maßnahmen zu ergreifen. Dies auf Initiative eines oder mehrerer MS. Betroffene MS sind in den Prozess mit einzubeziehen, möglichst in Form eines gemeinsamen Vorschlages der MS.

Fazit

1. Beschränkungen fischereilicher Aktivitäten zum Schutz der Meeresumwelt sind geboten.
2. MS haben kein Recht, zur Erfüllung ihrer meeresumweltrechtlichen Verpflichtungen Fischereiaktivitäten zu beschränken.
3. Fraglich ob bereitgestellten Verfahren eine Gleichwertigkeit von Umweltschutz und Fischereiinteressen gewährleistet.
4. Reform der GFP ändert daran nichts wesentliches.
5. Ergebnisse zur Umsetzung MSRL und des Gebietsschutzes (Managementpläne) sind abzuwarten.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit

www.umweltrat.de