



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 17.10.2007
KOM(2007) 604 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über destruktive Praktiken der Hochseefischerei und den Schutz empfindlicher
Tiefseeökosysteme**

{SEK(2007) 1314}

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**über destruktive Praktiken der Hochseefischerei und den Schutz empfindlicher
Tiefseeökosysteme**

1. EINLEITUNG

1.1. Geltungsbereich und allgemeiner Hintergrund

Die Zerstörung empfindlicher mariner Lebensräume in Tiefseegebieten durch den Menschen gilt als eine der „heimlichen“ Umweltkatastrophen unserer Zeit. Obgleich diese Ökosysteme nicht gut verstanden werden (viele müssen noch lokalisiert und identifiziert werden), sind die Schäden, die vor allem durch bestimmte Fischereipraktiken verursacht werden, immer besser dokumentiert.

Die wissenschaftlichen Informationen deuten ebenfalls daraufhin, dass die biologische Vielfalt in der Tiefsee nicht gleichmäßig verteilt ist, sondern sich vielmehr in und um einzelne Elemente des Meeresbodens wie Seeberge (Seamounts), Korallenriffe und hydrothermale Quellen konzentriert. Diese Elemente sind echte Hotspots für biologische Vielfalt inmitten großer Flächen von relativ ödem Meeresgrund. Aus genau diesem Grunde ziehen diese Ökosysteme Räuber, einschließlich Fische, in großen Zahlen an, und sind daher zwangsläufig bei Handelsfischern, aber auch bei anderen interessierten Personen (wie Bioprospektoren oder Hobbytauchern) äußerst beliebt. Der Nutzen dieser Tätigkeiten lässt sich natürlich nicht leugnen, doch geht die damit einhergehende Schädigung des Naturreiches nicht nur aus biologischer, sondern auch aus wirtschaftlicher Sicht ins Unermessliche. Inzwischen wird anerkannt, dass dieser fortlaufende Prozess der Zerstörung empfindlicher mariner Tiefseelebensräume das Erreichen des globalen Ziels, „die Rate des Verlustes an Biodiversität bis 2010 spürbar zu reduzieren“, das auf dem Johannesburger Gipfel über nachhaltige Entwicklung vereinbart wurde, ernsthaft in Frage stellt.

Am 8. Dezember 2006 hat die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Resolution 61/105 über nachhaltige Fischerei angenommen. Darin fordert die UN Staaten und Organisationen mit Regelungszuständigkeit für die Tiefsee nachdrücklich auf, Fischereitätigkeiten über empfindlicher marinen Ökosystemen so zu regeln, dass letztere vor Beschädigung geschützt sind. Die Europäische Kommission hat bei der Erarbeitung dieser Resolution eine führende Rolle gespielt und unmittelbar nach ihrer Annahme angekündigt, dass sie so schnell wie möglich eine Strategie vorschlagen werde, um dieser Aufforderung nachzukommen.

1.2. Derzeitige Entscheidungsfindungsmechanismen

In Küstengebieten sind die Küstenstaaten dafür zuständig, fragile Ökosysteme vor den Auswirkungen der Grundfischerei zu schützen. Viele Küstenstaaten sind bereits in diesem Sinne tätig geworden, so auch die Europäische Union und ihre

Mitgliedstaaten. In internationalen Gewässern wird die Meeresumwelt in der Regel im Rahmen regionaler Meeresschutzübereinkommen geschützt, soweit sie existieren, während regionale Fischereiorganisationen Maßnahmen zur Erhaltung und Bewirtschaftung lebender Meeresressourcen erlassen und die Auswirkungen von Fangtätigkeiten über empfindlichen Ökosystemen regeln. Obgleich ihre Vorgehensweise von einigen Kreisen kritisiert und in Frage gestellt wurde, genießen regionale Fischereiorganisationen gegenüber konkurrierenden Regelungen einen eindeutigen Vorteil: Sie verfügen über die erforderliche seerechtliche Autorität, konkrete und rechtsverbindliche Maßnahmen zu treffen und sie durch ein Überwachungs- und Durchsetzungssystem zu untermauern. Die Europäische Union ist daher ein starker, wenn auch nicht ganz unkritischer Befürworter dieser Organisationen und ihrer Befugnisse. So ergingen die meisten der gebietspezifischen Maßnahmen zum Schutz von Tiefseeökosystemen, die von regionalen Fischereiorganisationen weltweit erlassen wurden, auf der Grundlage von Vorschlägen der EU.

Dass es nach wie vor Hochseegebiete gibt, die noch keiner Regelungsbehörde unterliegen, ist jedoch eine bedeutende Schwachstelle im internationalen System der meerespolitischen Entscheidungsfindung und entspricht einer offenen Einladung zur Beibehaltung und möglicherweise Intensivierung destruktiver Fischereipraktiken, vor allem angesichts des Risikos der geografischen Verlagerung dieser Tätigkeiten, wenn sie für ein bestimmtes Gebiet wirksam verboten wurden. In ihrer Resolution 61/105 fordert die UN einzelne Staaten ausdrücklich auf, die Schaffung regionaler Fischereiorganisationen für diese Gebiete voranzutreiben und vorläufige Maßnahmen zu erlassen, um empfindliche Ökosysteme vor Beschädigung durch ihre eigenen Fangflotten zu schützen. Die EU will in diesem Zusammenhang Vorreiter sein und sowohl die Schaffung von regionalen Fischereiorganisationen in allen bisher unregulierten Gebieten, in denen Fischereifahrzeuge der EU operieren (vor allem im Südwestatlantik), vorantreiben als auch unverzüglich vorläufige räumliche Beschränkungen vornehmen, um die marine Biodiversität in diesen Gebieten zu schützen, bis die entsprechenden Regelungsbehörden operativ sind. Eine Übersichtskarte im Anhang zeigt, welche Bereiche der Weltozeane bereits in die Regelungszuständigkeit einer regionalen Fischereiorganisation fallen.

1.3. Ziele und Herausforderungen

In dieser Mitteilung werden die Grundsätze, die bei der internationalen Debatte über destruktive Praktiken der Hochseefischerei kürzlich herauskristallisiert wurden, überprüft und analysiert. Darüber hinaus werden die Mängel des gegenwärtigen Systems und ehrgeizige Abhilfemaßnahmen beschrieben, die den multilateralen, regionalen und Hochseespekten Rechnung tragen und somit auch den internationalen Verpflichtungen der Gemeinschaft gerecht werden.

2. DESTRUKTIVE FANGTÄTIGKEITEN AUF HOHER SEE: GEFÄHRDUNG VON TIEFSEEÖKOSYSTEMEN

Auf dem Johannesburger Weltgipfel von 2002 hat die internationale Staatengemeinschaft die Frage der „*Eliminierung destruktiver Fischereipraktiken*“ in die Liste der wichtigsten Punkte für eine seriöse Strategie für nachhaltige Entwicklung aufgenommen.

Das Johannesburger Engagement stellt das Problem destruktiver Fischereipraktiken in einen globalen Kontext und macht es somit zu einer gemeinsamen Herausforderung für alle Nationen dieser Welt. Der Fischereisektor sollte nicht länger separat geregelt werden, sondern muss vielmehr umfassend integriert werden, auch unter dem Gesichtspunkt der Nachhaltigkeit der Weltozeane. Die Kommission hat diesen ganzheitlichen Ansatz mit den Vorschlägen, die sie kürzlich für eine Integrierte Meerespolitik vorgelegt hat, offiziell angenommen¹.

Die Globalität der Herausforderung, mit der wir konfrontiert sind, wird bei der Hohen See besonders deutlich. Die den Rechten und Pflichten auf Hoher See zugrundeliegenden Prinzipien, wie sie im Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) festgeschrieben sind, erfordern international gültige Maßnahmen zur Erhaltung der lebenden Meeresressourcen in Gewässern, die nicht unter die Gerichtsbarkeit einzelner Staaten fallen.

Durch die besondere Berücksichtigung der Gebiete der Hohen See wird der Schwerpunkt auch auf die einzigartigen marinen Ökosysteme gelegt, die in diesen Meeresgewässern vorkommen, denn der größte Teil des maritimen Raumes außerhalb der Gerichtsbarkeit der Küstenstaaten besteht aus eben diesen Tiefseegewässern. Andere Fischereipraktiken, die als destruktiv angesehen werden, wie die Verwendung von Sprengstoffen oder Zyanid, sind grundsätzlich auf flache Küstengewässer begrenzt und in der EU bereits verboten.

In Bezug auf Tiefseeökosysteme sind noch viele Fragen offen, und entsprechende Forschungsarbeiten laufen, in größerem Umfang auch unter der Schirmherrschaft der EU². Wir wissen jedoch genug, um sagen zu können, dass bestimmte Tiefseeökosysteme echte Hotspots mariner Biodiversität sein können. Wir wissen auch, dass diese Ökosysteme aufgrund des langsamen Wachstums, die das Leben in großer Tiefe kennzeichnen, extrem empfindlich sind. Diese Fragilität ist besonders deutlich bei Organismen, die den Lebensraum strukturell unterstützen, wie Kaltwasserkorallen, strukturbildende Schwämme und Gemeinschaften von Wirbellosen, die im Umfeld hydrothermalen Quellen gedeihen. Die Befischung mit Grundfanggeräten kann die Unversehrtheit dieser Ökosysteme extrem beeinträchtigen, wie durch eine zunehmende Anzahl wissenschaftlicher Studien belegt ist. Festgestellte und potenzielle Schadensquellen umfassen unter anderem Grundschleppnetze, Dredgen, Stellnetze, Grundleinen, Reusen und Fallen, deren Auswirkungen in Kombination mit den Auswirkungen der nicht fischereilichen Tätigkeiten der Kohlenwasserstoffprospektion, dem Verlegen von Unterwasserkabeln oder der Abfallverkipfung noch verschlimmert werden. Schäden an Tiefseekorallenriffen wurden für den Nordostatlantik, den Westatlantik, das Tasmanische Meer und andere Gebiete dokumentiert. Sind diese Riffe erst einmal zerstört, so brauchen sie extrem lange, um sich zu erholen, wenn dies überhaupt gelingt. Studien wie diese vermitteln ein allzu deutliches Bild über den Ernst des Problems und die Dringlichkeit durchgreifender Schutzmaßnahmen.

¹ Mitteilung der Kommission "Eine integrierte Meerespolitik für die Europäische Union" - KOM(2007) 575 vom 10.10.2007.

² Darunter HERMES-Projekte (<http://www.eu-hermes.net>) und OASIS-Projekte (<http://www1.uni-hamburg.de/OASIS/>), die im Rahmen des 6. Forschungsrahmenprogramms der EG finanziert werden. Vgl. auch die Arbeiten des Internationalen Rates für Meeresforschung (ICES) <http://www.ices.dk>.

3. DIE REAKTION DER STAATENGEMEINSCHAFT UND DIE ROLLE DER EU

Die UN-Generalversammlung hat bereits im Jahr 2004 in ihrer Resolution 59/25 ausdrücklich dazu aufgefordert, Sofortmaßnahmen zur Eliminierung destruktiver Praktiken der Hochseefischerei zu ergreifen, und sich verpflichtet, im Jahr 2006 zu überprüfen, welche Maßnahmen die Staaten und regionalen Fischereiorganisationen getroffen haben, um dieser Aufforderung nachzukommen. Die EU hat einen wichtigen Beitrag zu dieser Überprüfung geleistet, auch durch ihren Bericht³ von April 2006 über die Maßnahmen, die sie sowohl auf dem Gebiet der internationalen Zusammenarbeit als auch in europäischen Gewässern getroffen hat, um der Aufforderung der UN nachzukommen.

Im Anschluss an diese Überprüfung hat die Generalversammlung am 8. Dezember 2006 die Resolution 61/105 verabschiedet. Die Ziffern 80 bis 95 der Resolution enthalten Leitlinien für Staaten und regionale Fischereiorganisationen in Bezug auf die wichtigsten Punkte, die bei der Festlegung von Maßnahmen zur Regelung destruktiver Fischereipraktiken, die empfindliche marine Ökosysteme bedrohen, zu beachten sind.

In diesem Zusammenhang sollte auch auf die Arbeiten im Rahmen des UN-Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD-Übereinkommen) hingewiesen werden. Bereits im Jahr 2004 haben die Vertragsparteien in ihren CoP-Beschlüssen VII/5 und VIII/21 die ernsthafte Gefährdung der Biodiversität in Meeresgebieten außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit anerkannt und hervorgehoben, dass zur Bewältigung dieser Bedrohung schnell gehandelt werden müsse, vor allem in Gebieten, die durch Seeberge, hydrothermale Quellen oder Kaltwasserkorallen gekennzeichnet sind. Gleichermaßen wurde im Rahmen regionaler Meeresschutzübereinkommen vereinbart, derartige Tiefseelebensräume aufzulisten, um sie im Rahmen der Zuständigkeit des jeweiligen Übereinkommens angemessen schützen zu können.

Auch die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) hat im Rahmen des Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei technische Leitlinien für die Tiefseefischerei erarbeitet. Ein ausführliches Arbeitsprogramm zu diesem Zweck wurde im März 2007 vereinbart.

In all diesen Organisationen hat die EU eine führende Rolle gespielt und einen aktiven und konstruktiven Beitrag zu einer höchst komplexen und mitunter umstrittenen Debatte geleistet - so wie es von ihr erwartet wird. Da die Fangflotten der EU in den meisten Weltmeeren tätig sind, hat die Gemeinschaft die besondere Verantwortung, nicht nur internationale Entscheidungsprozesse voranzutreiben, sondern auch mit der Disziplin, die sie ihren eigenen international tätigen Fangflotten auferlegt, ein Beispiel zu setzen. Der gegenwärtige internationale Konsens reflektiert das von der EU geförderte ausgewogene Konzept, das auf durchgreifenden Maßnahmen in allen Gewässern, ungeachtet ihres Rechtsstatus (d. h. ob sie innerhalb oder außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit liegen), beruht, ohne jedoch Fischer zu bestrafen, deren Tätigkeiten der Meeresumwelt nachweislich nicht schaden.

³ http://ec.europa.eu/fisheries/publications/factsheets/legal_texts/ec_report59-25paras66to69final.pdf

Die UN-Resolution 61/105 baut auf diesen unterschiedlichen internationalen Initiativen auf und bietet der internationalen Staatengemeinschaft insofern eine ausgezeichnete Arbeitsgrundlage. Die Tatsache, dass die in der Resolution enthaltenen Empfehlungen trotz schwieriger Verhandlungen ein Konsensergebnis waren, ist ein großer Pluspunkt. Einige Maßnahmen, die von der EU befürwortet wurden, wie der sofortige Stopp des „Fußabdrucks“ (d. h. der räumlichen Ausweitung) der gegenwärtigen Grundfischerei, blieben unberücksichtigt. Die verbleibenden Konsenselemente sind jedoch gewichtig und stark genug, um eine schnelle und radikale Veränderungen im Management der Grundfischerei und insbesondere der Art und Weise herbeizuführen, in der das Vorsorgeprinzip künftig angewandt wird.

Die wichtigste Herausforderung heute ist die Umsetzung dieser Maßnahmen in die Praxis.

4. DIE EMPFEHLUNGEN DER GENERALVERSAMMLUNG: EIN AUSGEWOGENES UND WIRKSAMES KONZEPT

In der Resolution 61/105 werden die regionalen Fischereiorganisationen und die Staaten aufgefordert, nach Maßgabe eines Pakets von Schlüsselementen, die eine strenge Bewirtschaftungsregelung für die Grundfischerei auf Hoher See darstellen, *„im Einklang mit dem Vorsorgeansatz, den Ökosystem-Ansätzen und dem Völkerrecht (...) mit Vorrang (...) Maßnahmen zu beschließen und durchzuführen“*. Die Generalversammlung plädiert dafür, diese Maßnahmen bis spätestens 31. Dezember 2008 (31. Dezember 2007 bei vorläufigen Regelungen, vgl. Abschnitt 5.3) zu beschließen und durchzuführen.

Der vollständige Wortlaut der Entschliebung kann von der folgenden Website abgerufen werden:

http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/general_assembly_resolutions.htm.

In diesem Abschnitt werden diese verschiedenen Elemente geprüft, um Schritte für ihre praktische Umsetzung festlegen zu können.

4.1. Vorherige Prüfung der Umweltverträglichkeit von Fischereitätigkeiten: eine radikale Innovation im Fischereimanagement

Die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung als Vorbedingung für die Zulassung bestimmter Fischereitätigkeiten ist die erste und somit die wichtigste Empfehlung der Generalversammlung und *entspricht einer radikalen Innovation im Fischereimanagement*. Entgegen anderer Tätigkeiten, die in den Ozeanen und Meeren zur Ressourcennutzung durchgeführt werden und bei denen vorherige Umweltverträglichkeitsprüfungen gängig sind (z. B. bei der Installation von Offshore-Bohrinseln für Erdöl bzw. Erdgas) werden die Auswirkungen fischereilicher Tätigkeiten auf marine Lebensräume in der Regel erst im Nachhinein, wenn überhaupt, beurteilt. Die Empfehlungen der Generalversammlung dürften somit dazu beitragen, das Management der Grundfischerei in empfindlichen Gebieten auf das Umweltniveau anderer maritimer Wirtschaftstätigkeiten zu bringen.

In der Praxis bedeutet dies, dass Fischereiunternehmen künftig Fangpläne vorlegen müssen, in denen ihre voraussichtlichen Fanggebiete möglichst präzise angegeben sind. Auf der Grundlage dieser Pläne werden die Behörden des Flaggenstaates alsdann das geplante räumliche Tätigkeitsgebiet prüfen und anhand wissenschaftlicher Gutachten und Daten beurteilen, ob empfindliche marine Ökosysteme, die in den beabsichtigten Fanggründen bekanntermaßen oder mit Wahrscheinlichkeit vorkommen, gefährdet sind.

4.2. Identifikation empfindlicher mariner Ökosysteme durch bessere Forschung und Datenerhebung

Um angemessene Umweltverträglichkeitsprüfungen durchführen können, werden die betreffenden Behörden die ihnen zugänglichen Informationen und Analysen verbessern müssen. Empfindliche marine Ökosysteme zu identifizieren bedeutet nicht nur, ihre Lage zu bestimmen, sondern auch, das Wissen über ihre Zusammensetzung, über ihre ökologischen Merkmale und über die Dynamik der sich daraus ergebenden Umweltzwänge und somit ihre wahrscheinliche Reaktion auf verschiedene Einwirkungen zu verbessern. Besonderes Augenmerk muss dabei auf die Entwicklung von Modellierungstechniken gerichtet werden, die dazu beitragen können, den Standort von Tiefseekorallen und anderer empfindlicher mariner Ökosysteme zu prognostizieren.

Ein weiterer wichtiger Punkt der Empfehlung ist es, dass zur Unterstützung der Identifikation empfindlicher Ökosysteme neue Fischereien und Versuchsfischereien künftig so geregelt sein müssen, dass einschlägigen Forschungsergebnissen und Datenerhebungssystemen Rechnung getragen wird.

4.3. Sperrung empfindlicher Gebiete für die Grundfischerei

Als letzter Punkt geht aus den Empfehlungen der Generalversammlung eindeutig hervor, dass empfindliche marine Ökosysteme am besten durch räumliche Absperrungen bzw. durch Abgrenzung besonderer Bewirtschaftungsgebiete geschützt werden können. Solche Sperrgebiete können durch Kollektivbeschluss der Staaten im Rahmen einer regionalen Fischereiorganisation festgelegt und durchgesetzt werden. Regionale Fischereiorganisationen mit Zuständigkeit zur Regelung der Grundfischerei (siehe Anhang) waren in den vergangenen Jahren zunehmend darum bemüht, Gebietssperren durchzuführen. Sie werden die Wirksamkeit dieser Maßnahmen gründlich überprüfen und abwägen müssen, ob die bisherigen Maßnahmen quantitativ und von ihrer Tragweite her ausreichen, um die gesteckten Ziele zu erreichen. Dies ist auch für Fischer von großer Bedeutung, weil bestehende Unsicherheiten in Bezug auf sichere Fanggründe auf diese Weise ausgeräumt werden. Indem sie den Schutz von Lebensräumen vor destruktiven Fangtätigkeiten zum integrierenden Bestandteil einer fundierten Fischereimanagementregelung machen, bauen die regionalen Fischereiorganisationen ihr traditionelles Mandat spürbar aus und passen ihre Standards den Erwartungen der Gesellschaft an. Die EU unterstützt diese Entwicklung ohne Vorbehalte und wird alles zu ihrer Förderung beitragen.

Was Gebiete außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit anbelangt, die bisher nicht in die Regelungszuständigkeit einer regionalen Fischereiorganisation fallen, und weil es keine internationale Behörde gibt, die über Gebietssperren entscheidet, ist es gemäß

Artikel 117 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen Sache der einzelnen Staaten, die Tätigkeit von Fischereifahrzeugen, die unter ihrer Flagge fahren, räumlich zu beschränken und die Gültigkeit der Fangerlaubnis an die Einhaltung dieser Beschränkungen zu binden. Da es keine besonderen Mechanismen zur Überprüfung dieser Einhaltung gibt, wie beispielsweise die Mechanismen im Rahmen der regionalen Fischereiorganisationen, hat die Generalversammlung die FAO gebeten, durch Führung einer umfassenden Datenbank über die Lage empfindlicher mariner Ökosysteme sicherzustellen, dass die von den Flaggenstaaten erlassenen Maßnahmen transparent sind. Die Staaten können auf diese Informationen über die Lage von Ökosystemen, die sie mit anderen Flaggenstaaten in einem gegebenen Gebiet teilen, zugreifen und werden auch in der Lage sein, die Maßnahmen, die von anderen Staaten getroffen wurden, um die Tätigkeit ihrer jeweiligen Fangflotten einzuschränken, im Rahmen eines Peer-Review-Systems zu überprüfen.

5. ART DER UMSETZUNG DER EMPFEHLUNGEN DER GENERALVERSAMMLUNG

5.1. Die EU muss die internationale Debatte auch in Zukunft anregen

- Im Laufe der nächsten zwei Jahre werden die politische Bereitschaft und Fähigkeit der Staaten insofern auf die Probe gestellt, als im Rahmen der für 2009 vorgesehenen Überprüfung genau untersucht wird, inwieweit der Handlungsaufforderung der UN nachgekommen wurde. Die EU muss ihren Einfluss als einer der großen Weltakteure auf dem Gebiet der Fischerei nutzen und durch eine strenge und ehrliche Überprüfung sicherstellen, dass die berechtigten Erwartungen der Bürger erfüllt werden.
- Um sicherzustellen, dass den Aufforderungen der Generalversammlung konsequent und kontinuierlich nachgekommen wird, müssen die von den Staaten und den regionalen Fischereiorganisationen getroffenen Maßnahmen unbedingt transparent sein und im Rahmen eines Peer-Review-Systems überprüft werden. Die UN-Generalversammlung hat die Bedeutung dieser Aspekte und der Rolle betont, die der FAO bei der Erarbeitung technischer Leitlinien und der Erhebung und Verbreitung von Informationen zufallen sollte. Die EU muss diese Prozesse fördern und erleichtern und von Anfang an sicherstellen, dass ein angemessener Zugang zu Informationen über ihre eigenen Initiativen und Maßnahmen gesichert ist.
- Die EU muss die Arbeiten, die im Rahmen des Übereinkommens zur Erhaltung der biologischen Vielfalt (CBD-Übereinkommen) und der regionalen Meeresschutzübereinkommen zur Festlegung von Meeresschutzgebieten in Gewässern, die nicht unter nationale Gerichtsbarkeit fallen, durchgeführt werden, weiterhin unterstützen und sich aktiv daran beteiligen.

Maßnahmen:

- Vorlage (Anfang 2009) eines Berichts an den UN-Generalsekretär über die Standpunkte der EU zu den bei der Regelung destruktiver Fischereipraktiken erzielten Fortschritten, der auch Vorschläge für Mittel und Wege zur Erreichung weiterer Ziele enthält. Die Vorarbeiten für diesen Bericht umfassen auch eine Befragung von Interessengruppen und Vertretern der Zivilgesellschaft.
- Unterstützung der FAO bei der Erhebung und Verbreitung von Informationen über die von den Staaten getroffenen Maßnahmen, über die Anlage von Datenbanken für Schutz- bzw. Sperrgebiete und über die Entwicklung technischer Leitlinien für die Tiefseefischerei.
- Unterstützung von Maßnahmen im Rahmen des Übereinkommens zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der regionalen Meeresschutzübereinkommen zur Identifizierung ökologisch oder biologisch signifikanter schutzbedürftiger mariner Lebensräume auf Hoher See und von Tiefsee-Lebensräumen.
- Lancierung von Konsultationen und Initiativen mit den entsprechenden Gremien bei der UN zur Förderung eines rigorosen Überprüfungsprozesses im Jahr 2009.

5.2. Umsetzung auf Ebene der regionalen Fischereiorganisationen

Die meisten der gebietsbezogenen Maßnahmen zum Schutz der Ökosysteme, die die regionalen Fischereiorganisationen bisher getroffen haben, beruhen auf Vorschlägen der EU. Diese proaktive Absatz muss erhalten bleiben. Die Generalversammlung fordert die internationale Staatengemeinschaft jedoch eindeutig auf, weit über diese besondere Art von Maßnahme hinauszugehen. Die regionalen Fischereiorganisationen sollten Systeme in Betracht ziehen, die die Einbeziehung von Umweltverträglichkeitsprüfungen in ihr Regelungssystem erleichtern. Sie sollten ihre gemeinsamen Arbeiten auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung intensivieren, um nach und nach eine zuverlässige Basis für die Gebietsbewirtschaftung zu schaffen. Etwaige neue Fischereien oder Versuchsfischereien sollten strengen Regelungen mit strikten wissenschaftlichen Auflagen und Anforderungen an Datenerhebung und Monitoring unterliegen. Die 2009 vorliegenden Ergebnisse sollten Anhaltspunkte dafür zeigen, dass der Ansatz der regionalen Fischereiorganisationen zum Management von Umweltrisiken in den in ihre Zuständigkeit fallenden Gebieten die Grundsätze und Ziele einbezieht, die nach der Generalversammlung integrierender Bestandteil jedes zufrieden stellend funktionierenden Regelungssystems sein sollten. Die EU muss bei der Herbeiführung dieser Änderungen mitbestimmend sein.

Es wird darauf hingewiesen, dass die Mitgliedsländer der regionalen Fischereiorganisationen für ihre Fischereifahrzeuge und Betreiber durchaus strengere Regeln anwenden können, wenn sie dies wünschen. Die EU sollte sicherstellen, dass die Maßnahmen, die von den regionalen Fischereiorganisationen zur Verhütung der Auswirkungen destruktiver Fischereipraktiken getroffen werden, ein hohes Schutz- und Wirksamkeitsniveau gewährleisten. Sie muss sich jedoch das Recht vorbehalten, für sich selbst strengere Vorschriften festzulegen, wenn sie der Auffassung ist, dass die Maßnahmen der Fischereiorganisationen diesbezüglich nicht weit genug gehen.

Maßnahmen:

Die nachstehend aufgeführten Maßnahmen dürften in den kommenden Jahren integrierender Bestandteil einer konsequenten EU-Politik werden; sie werden 2009 erstmals überprüft:

- Umsetzung einer konsequenten Planung in allen regionalen Fischereiorganisationen, an denen die EU beteiligt ist, mit dem Ziel, einen Ökosystem-Ansatz in das Fischereimanagement einzubeziehen. Diesbezügliche Schlüsselemente werden sein: a) Verbesserung der Mechanismen für die Bereitstellung wissenschaftlicher Gutachten dahingehend, dass Umweltbelange und spezifische Maßnahmen zum Schutz der Ökosysteme künftig einbezogen werden, und b) Einbeziehung des Konzepts der Umweltverträglichkeitsprüfung in das Grundfischereimanagement.
- Förderung des Abschlusses von Verfahren zur Überprüfung der Leistung der regionalen Fischereiorganisationen und zur Identifizierung empfindlicher mariner Ökosysteme, die in den jeweiligen Regelungsgebieten geschützt werden müssen.

5.3. Vorläufige Regelungen

In den letzten Jahren wurde dem Ziel, alle Weltmeere, was die Grundfischerei angeht, unter die Regelungskompetenz regionaler Fischereiorganisationen zu stellen, ein großes Stück näher gerückt. Dieser Fortschritt war gekennzeichnet durch die Errichtung der Fischereiorganisation für den Südostatlantik (*South-East Atlantic Fisheries Organisation*, SEAFO), die in ihrem Regelungsgebiet bereits operativ ist, den Abschluss des Übereinkommens über die Fischerei im südlichen Indischen Ozean (*Southern Indian Ocean Fisheries Agreement*, SIOFA) und den laufenden Prozess zur Errichtung neuer regionaler Fischereiorganisationen im Süd- und Nordpazifik.

Die rechtlichen Formalitäten, die erledigt sein müssen, bevor internationale Übereinkommen in Kraft treten können, nehmen viel Zeit in Anspruch; dennoch sollten die Staaten ihre Verpflichtungen nicht aufschieben, sondern sich im Interesse der Erhaltung und Bewirtschaftung der betreffenden Gebiete vielmehr auf eine vorläufige Zusammenarbeit einigen. Die EU hat dieses Konzept, das mittlerweile auch von der Generalversammlung vorbehaltlos unterstützt wird, mit Nachdruck befürwortet.

Die im Rahmen der Verhandlungen für eine regionale Fischereiorganisation für den Südpazifik kürzlich (April 2007) erlassenen vorläufigen Maßnahmen zeigen, wie einfach dieser Ansatz in die Praxis umgesetzt werden kann. Die Maßnahmen wurden von den Teilnehmern in voller Kenntnis und Akzeptanz der Empfehlungen der Generalversammlung beschlossen. Die EU muss diesen Ansatz nun weiterführen und aktiv an der Entwicklung vorläufiger Regelungen für den Indischen Ozean mitwirken. Sie muss sich dann verpflichten, die in diesen Rahmenregelungen vereinbarten Maßnahmen ungeachtet ihrer Freiwilligkeit in EU-Recht umzusetzen. Sie muss sich gleichzeitig aktiv darum bemühen, die erforderlichen Formalitäten abzuwickeln, damit diese Organisationen so schnell ihre Tätigkeit aufnehmen können.

Maßnahmen:

- Umsetzung der für den Südpazifik beschlossenen vorläufigen Maßnahmen in EU-Recht bis Ende 2007.
- Bis zum für Ende 2007/Anfang 2008 vorgesehenen Inkrafttreten des SIOFA-Übereinkommens: Aushandlung von vorläufigen Maßnahmen für den südlichen Indischen Ozean. Abschluss des Übereinkommens im Jahr 2008. Einleitung von Schritten zur Förderung der Teilnahme an diesem Instrument und zur Beschleunigung seines Inkrafttretens.
- Wiederaufnahme von Sondierungskontakten mit potenziell interessierten Drittländern im Hinblick auf die regionale Übereinkommen für Gebiete, für die es noch keine regionale Fischereiorganisation gibt.

5.4. Europäische Fischereifahrzeuge, die in nicht in die Regelungszuständigkeit einer regionalen Fischereiorganisation fallenden Tiefseegebieten Grundfischerei betreiben

5.4.1. Beschreibung des Problems

Die Fangflotten der EU, die Tiefseebestände auf Hoher See befischen, werden hauptsächlich im Nordostatlantik eingesetzt; einige Fangtätigkeiten erstrecken sich jedoch nach Süden bis in den mittleren Ostatlantik. Diese Fischereien unterliegen einer gemeinschaftlichen Bewirtschaftungsregelung für Tiefseebestände, die die Festsetzung von Fangquoten (*Total Allowable Catches*, TAC), Beschränkungen des Fischereiaufwands, technische Maßnahmen sowie spezielle Kontroll- und Durchsetzungsmaßnahmen vorsieht⁴. Sie sind somit umfassend geregelt, und die Wirksamkeit der Bewirtschaftungsregelung wird zur Zeit überprüft⁵. Was die Umweltauswirkung dieser Fischereien anbelangt, so fallen sie in den Geltungsbereich verschiedener EU-Maßnahmen, einschließlich und insbesondere solcher, mit denen die Gebietssperren umgesetzt werden und anderer technischer Anforderungen, die die NEAFC seit 2004 festgelegt hat.

Außerhalb dieser Gebiete ist die Fangtätigkeit der EU-Flotte auf Tiefseebestände relativ begrenzt und findet in Gebieten statt, für die eine regionale Fischereiorganisation regelungszuständig ist (SEAFO und CCAMLR).

Eine große Anzahl von EU-Grundfischern operiert jedoch im Südwestatlantik. Der langjährige Disput zwischen dem Vereinigten Königreich und Argentinien über die Falklandinseln/Malvinas hat die Einigung auf eine regionale Bewirtschaftungsregelung für gebietsübergreifende Bestände in diesem Gebiet verhindert, und es ist kaum abzusehen, dass dieses Problem in nächster Zukunft beseitigt wird.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 des Rates vom 16. Dezember 2002 mit spezifischen Zugangsbedingungen und einschlägigen Bestimmungen für die Fischerei auf Tiefseebestände (ABl. L 351 vom 28.12.2002).

⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Überprüfung der Tiefseebestandsbewirtschaftung - KOM(2007) 30.

Es besteht potenziell ein Risiko, dass am äußeren Rand des Kontinentalabhangs, wo die in der Region operierenden Fischereifahrzeuge der EU ihre Grundfanggeräte einsetzen, Tiefseekorallen und strukturbildende Schwämme vorkommen. Wie bereits in Abschnitt 1.2 erwähnt, handelt es sich hier um ein Gebiet mit schwachem internationalen Ordnungsrahmen; bis eine nationale Fischereiorganisation oder ein Fischereiübereinkommen vorliegt, müssen die Flaggenstaaten daher strenge Maßnahmen zur Verhütung dieser Risiken ergreifen. Die EU muss deshalb der Aufforderung der UN folgen und für ihre Fangflotten entsprechende Regelungen erlassen.

5.4.2. *Vorschlag für eine Strategie*

Die EU muss dafür Sorge tragen, dass die im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik festgelegte Schutz- und Bewirtschaftungsregelung alle Fangtätigkeiten ihrer Fangflotte in Tiefseegewässern abdeckt, die nicht in die Regelungszuständigkeit einer regionalen Fischereiorganisation fallen oder für die eine regionale Fischereiorganisation keine maßgeblichen Bewirtschaftungsmaßnahmen beschlossen hat. Zu diesem Zweck schlägt die Kommission eine Ratsverordnung vor, die auf der Grundlage der allgemeinen GFP-Vorschriften die von der Generalversammlung festgelegten Grundsätze in Bezug auf die betreffenden Fischereifahrzeuge umsetzt und geeignete Zulassungs-, Kontroll- und Überwachungsvorschriften enthält.

Die Verordnung sichert insbesondere die strenge Umsetzung der Empfehlungen der Generalversammlung, wonach eine vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung als Vorbedingung für die Erteilung der Fangerlaubnis von herausragender Bedeutung ist. Sie enthält auch Vorschriften für die Überwachung und Kontrolle von Fangtätigkeiten, die nach Auffassung der Kommission den ständigen Einsatz von Beobachtern an Bord und strenge VMS-Vorschriften umfassen sollten. Darüber hinaus sollte der Einsatz von Grundfanggeräten auf eine Tiefe von 1 000 m begrenzt werden, um vorsorglich ein tiefenbasiertes Schutzgebiet zu errichten⁶. Obgleich diese Vorschriften nicht zu den Empfehlungen der Generalversammlung gehören, ist die Kommission dennoch der Auffassung, dass sie notwendig sind um sicherzustellen, dass die für dieses Gebiet erlassenen EU-Maßnahmen geeignet sind, empfindliche Ökosysteme wirksam schützen, deren genaue Lage noch festzustellen ist.

Maßnahme:

– Schnellstmögliche Annahme – in jedem Fall jedoch bis spätestens Dezember 2008 – einer Verordnung des Rates zur Umsetzung der Empfehlungen der Generalversammlung in Bezug auf Fischereifahrzeuge der EU, die in nicht in die Regelungszuständigkeit einer regionalen Fischereiorganisation fallenden Gebieten Tiefseefischerei betreiben. Die Kommission wird diesen Verordnungsvorschlag zeitgleich mit der Annahme dieser Mitteilung vorlegen.

⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang *Recommendation GFCM/29/2005/1 on the management of certain fisheries exploiting demersal and deepwater species.*

6. SCHLUSSFOLGERUNG: KÜNFTIGE HERAUSFORDERUNG

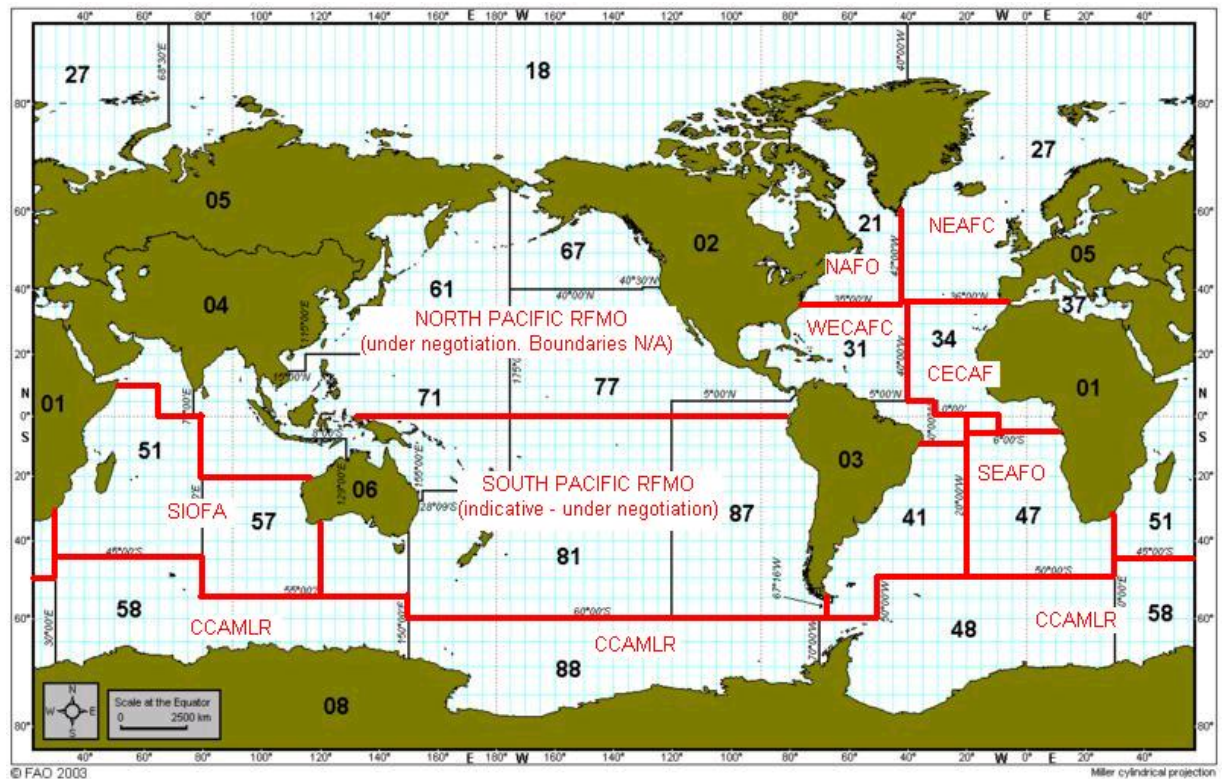
Die UN-Generalversammlung wird 2009 überprüfen, inwieweit ihrer Aufforderung im Rahmen der Resolution 61/105 nachgekommen und das Problem destruktiver Fischereipraktiken geregelt wurde. Die EU sollte sich eine ähnliche Aufgabe setzen und ungefähr zum gleichen Zeitpunkt die Wirksamkeit der in dieser Mitteilung vorgesehenen strategischen und besonderen Maßnahmen überprüfen. Der in Abschnitt 5.4.2 genannte Vorschlag für eine Ratsverordnung wird eine entsprechende Überprüfungsklausel enthalten. Die Kommission wird daher im Jahr 2009 die Ergebnisse dieser verschiedenen Maßnahmen auswerten, ihre diesbezüglichen Schlussfolgerungen dem Rat, dem Europäischen Parlament, Interessengruppen und der Zivilgesellschaft mitteilen und auf Basis dieser Schlussfolgerungen und der Standpunkte der verschiedenen an der Überprüfung beteiligten Akteure Vorschläge vorlegen, um diese Strategie zu fördern.

Mit grandiosen Absichtserklärungen lässt sich die Zerstörung fragiler und wertvoller Tiefsee-Ökosysteme nicht aufhalten. Die in dieser Mitteilung dargelegten Argumente sollen die Bedingungen schaffen, auf deren Grundlage die Europäische Union die diesbezügliche Strategie entschlossen vorantreiben kann. Die EU wird 2009 die Gelegenheit und die Verpflichtung haben, der internationalen Staatengemeinschaft zu beweisen, dass sie ihrem Engagement nachkommen und bei der Abschaffung destruktiver Fischereipraktiken eine wirklich führende Rolle übernehmen kann. Dies lässt sich nur durch konkrete Maßnahmen bewerkstelligen, die sowohl in Gemeinschaftsgewässern als auch auf Hoher See greifen.

Die Kommission fordert daher den Rat und das Europäische Parlament auf, die in dieser Mitteilung dargelegten politischen Richtlinien und spezifischen Maßnahmen zu befürworten. Des Weiteren fordert sie alle europäischen Organe und Interessengruppen auf, sich ihr anzuschließen, um dieser Herausforderung zu begegnen.

ANHANG

Anteil der Weltmeere, die in Bezug auf die Grundfischerei auf Hoher See unter die Regelungskompetenz regionaler Fischereiorganisationen fallen



Das obige Schaubild zeigt die Begrenzungen der Regelungsgebiete der verschiedenen regionalen Fischereiorganisationen, die über den statistischen Gebieten eingezeichnet sind, die die FAO zur Erhebung statistischer Fischereidaten verwendet.

- NAFO: Organisation für die Fischerei im Nordwestatlantik
- NEAFC: Fischereikommission für den Nordostatlantik
- WECAFC: Fischereikommission für den Mittelwestatlantik (Beratungsfunktion)
- CECAF: Fischereikommission für den Mittelostatlantik
- CCAMLR: Übereinkommen über die Erhaltung der lebenden Meeresschatze der Antarktis
- SEAFO: Organisation für die Fischerei im Südostatlantik
- SIOFA: Organisation für die Fischerei im südlichen Indischen Ozean