EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 23.9.2021
COM(2021) 583 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Umsetzung der Richtlinie über technische Maßnahmen (Artikel 31 der Verordnung (EU) 2019/1241)

{SWD(2021) 268 final}

1. Einführung

Am 14. August 2019 trat die Verordnung (EU) 2019/1241 des Europäischen Parlaments und des Rates[1] (im Folgenden „die Verordnung“) in Kraft. Sie legt die technischen Erhaltungsmaßnahmen der EU dar, die bestimmen, wie, wo und wann Fischerei stattfinden darf.

Zweck dieser technischen Maßnahmen ist es, zur Erreichung der Ziele der Gemeinsamen Fischereipolitik (im Folgenden „GFP“) – wie in Verordnung 1380/2013[2] (im Folgenden „GFP-Verordnung“) festgelegt – und eines guten Umweltzustands beizutragen, wie er in der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (im Folgenden „MSRR“)[3] und den diesbezüglichen Bestimmungen der Vogelschutz-[4] und Habitatrichtlinien[5] dargelegt wird. Die Fischerei mit höchstmöglichem Dauerertrag dank angemessener technischer Maßnahmen dient der Erhöhung des Ertrags der Zielfischbestände und reduziert zugleich unerwünschte (Bei-)Fänge und Auswirkungen auf empfindliche Lebensräume. Dies geschieht entweder durch Größenselektivität (Vermeidung kleiner Fische) oder Artenselektivität (Vermeidung bestimmter Arten). Diese Maßnahmen sind von zentraler Bedeutung für die wirksame Umsetzung der Rückwurfpolitik der EU und der Anlandeverpflichtung. Die Mitgliedstaaten und Akteure[6] sollten die Auswahl besserer Fanggeräte und -techniken zur Priorität machen, um unerwünschte Fänge so weit wie möglich zu vermeiden und zu reduzieren.

[1] Verordnung (EU) 2019/1241 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen und den Schutz von Meeresökosystemen, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1967/2006, (EG) Nr. 1224/2009 des Rates und (EU) Nr. 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 und (EU) 2019/1022 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 894/97, (EG) Nr. 850/98, (EG) Nr. 2549/2000, (EG) Nr. 254/2002, (EG) Nr. 812/2004 und (EG) Nr. 2187/2005 des Rates (ABl. L 198 vom 25.7.2019, S. 105).

[2] Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates.
ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22.

[3] Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie) (ABl. L 164 vom 25.6.2008, S. 19).

4 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 20 vom 26.1.2010, S. 7).

5 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7).

[6] Wie in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 30 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (ABl. L 354 vom 28.12.2013, S. 22) festgelegt.

Die Verordnung führte ergebnisorientierte, durch „Regionalisierung“ unterstützte Ansätze ein. Sie legt die allgemeinen Regeln dar, die für alle EU-Gewässer gelten, und sieht die Einführung technischer Maßnahmen vor, die den regionalen Besonderheiten der Fischereien entsprechen. Dieser ergebnisorientierte Regionalisierungsansatz wird im Rahmen der GFP konzipiert, um die Entscheidungsfindung näher bei den Fischern selbst anzusiedeln. Er bietet den Mitgliedstaaten und dem Fischereisektor außerdem einen Anreiz, eine aktive Rolle bei seiner Schaffung und Umsetzung einzunehmen.

Im Einklang mit Artikel 31 Absatz 1 der Verordnung wird in diesem Bericht überprüft, wie die Verordnung derzeit umgesetzt wird. Dieser erste Bericht sollte eigentlich bis zum 31. Dezember 2020 vorliegen, wurde jedoch aufgrund der COVID-19-Pandemie verschoben. In den Bericht sind die neuesten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten eingeflossen.

Dieser Bericht wird nur zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung veröffentlicht. Aufgrund des kurzen Zeitraums, der zwischen Annahme, Durchführung und Überwachung, der Datenerhebung sowie der wissenschaftlichen und fachlichen Bewertung vergangen ist, war es nicht möglich vollumfänglich zu beurteilen, ob die Verordnung ihre Ziele auf regionaler und EU-Ebene erreicht hat. Daher konzentriert sich dieser erste Bericht darauf, Folgendes zu analysieren:

- die Auswirkung früherer technischer Maßnahmen;
- die derzeitige Lage;
- für die nahe Zukunft geplante Maßnahmen zur Durchführung der Verordnung.

Der vorliegende Bericht, der dem Auftrag des Artikels 31 Absatz 1 der Verordnung Folge leistet, präsentiert außerdem die Grundlage, auf welcher die GFP zum „Aktionsplan zur Erhaltung der Fischereiressourcen und zum Schutz der Meeresökosysteme“ (im Folgenden „Aktionsplan“) – wie in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030[7] angekündigt – beitragen wird. Er gibt jene Bereiche an, in denen mehr Anstrengungen unternommen werden müssen.

2. Informationsquellen

[7] MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN – EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 – Mehr Raum für die Natur in unserem Leben, COM(2020) 380 final.

Der Bericht beruht auf wissenschaftlichen Bewertungen und Beiträgen des Wissenschafts-, Technik- und Wirtschaftsausschusses für die Fischerei (Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, im Folgenden „STECF“)[8] und des Internationalen Rats für Meeresforschung (International Council for the Exploration of the Sea, im Folgenden „ICES“)[9]. Er berücksichtigt umfassend die Ansichten und Meinungen, die von 23 Mitgliedstaaten, 8 Beiräten[10] und 37 Interessenträgern mittels einer zielgerichteten Online-Konsultation[11] eingeholt wurden. Eine ausführliche Beschreibung der wissenschaftlichen Beiträge und Ergebnisse der Konsultationen wird in der diesem Bericht beigefügten Arbeitsunterlage der Dienststellen zur Verfügung gestellt.

[8] https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002
[9] https://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/InnovativeFishingGear.aspx
[10] https://ec.europa.eu/fisheries/partners/advisory-councils_en
[11] https://ec.europa.eu/info/consultations/targeted-stakeholder-consultation-technical-measures-regulation-fisheries_en

3. Messung der Fortschritte

Für ein ergebnisorientiertes Management in Kombination mit der aktiven Beteiligung von Interessenträgern und Mitgliedstaaten müssen Ergebnisse überwacht und gemessen werden. Außerdem müssen sie mithilfe technischer Maßnahmen, die im Laufe der Zeit entwickelt wurden, weiterverfolgt werden. Frühere Verordnungen enthielten keine Kennzahlen, mit denen sich die Auswirkungen und der Erfolg der Umsetzung der technischen Maßnahmen messen lassen.[12] Somit war es nicht möglich, genauer zu bestimmen, wie die technischen Maßnahmen zu den oben genannten Zielen beigetragen haben.

Die neueste vom STECF[13] durchgeführte wissenschaftliche Analyse deutet darauf hin, dass es einen ganz allmählichen Trend zum Fang eines größeren Anteils größerer Fische gibt. Während experimentelle Studien gezeigt haben, dass durch den Einsatz spezieller Fanggeräte unter kontrollierten Bedingungen die Selektivität verbessert werden kann, hat es sich als schwierig erwiesen, direkte kausale Zusammenhänge zwischen der Anwendung besonderer Fanggerätevorschriften, Änderungen des verwendeten Fanggeräts und der allgemeinen Größenselektivität der Fischereiflotten nachzuweisen. Ausreichend kleinmaßstäbliche Daten, die derartige Zusammenhänge belegen könnten, sind nicht verfügbar. Zudem geht man davon aus, dass operative Faktoren (Entscheidung darüber, wo und wann gefischt wird, und Feinheiten der Takelage der Fanggeräte) ebenfalls recht große Wirkungen auf die Selektivität haben, die nicht regulatorischen Pflichten unterliegen.

Was die eher ergebnisorientierten Ansätze der Maßnahmenfestlegung betrifft, so enthält die Verordnung Vorgaben für technische Maßnahmen, um

- unerwünschte Fänge (insbesondere von empfindlichen Arten) zu reduzieren,
- die Bewirtschaftungsmuster zu optimieren,
- einen Beitrag zu verbesserten Erträgen zu leisten und
- sicherzustellen, dass die Auswirkungen der Fischerei auf Lebensräume am Meeresboden den Umweltvorschriften der EU entsprechen.

Es tritt immer offensichtlicher und dringlicher zutage, dass verbesserte Methoden benötigt werden, um die Selektivität und ihre Wirkungen zu messen. Die Wirksamkeit kann nur auf der Basis sichtbarer Ergebnisse bewertet werden: besserer Schutz von jungen Meerestieren und Laichgründen, geringere Beifänge empfindlicher Meerestiere, weniger negative Umweltauswirkungen und positive Beiträge zu den Umweltvorschriften. Derartige Messmethoden erfüllen einen doppelten Zweck: (i) vorläufige Bewertung möglicher Ergebnisse der vorgeschlagenen und ausgearbeiteten Maßnahmen und (ii) Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf die durch sie erzielten Ergebnisse.

[12] COM(2016) 134final vom 11.3.2016.
[13] STECF 20-02 (https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002).

Selektivität wird sowohl durch die Art des jeweils benutzen Fanggeräts bestimmt als auch durch die Art und Weise, wie das Fanggerät von den Fischereikapitänen und Fischern in Bezug auf Ort, Saison, Tageszeit, Geschwindigkeit und sonstige operative Entscheidungen eingesetzt wird. Die Verbesserung der Selektivität hängt nicht nur von der Anwendung von Rechtsvorschriften zur Änderung der Fanggerätestruktur, sondern auch von der Anwendung von Rechtsvorschriften zur Schaffung von Anreizen für die Fischer ab, beim Einsatz der Fanggeräte bessere Praktiken walten zu lassen. Das bedeutet, dass verbesserte Methoden zur Überwachung der Selektivität erforderlich sind, mit denen die Mengen gefangener kleiner Fische oder empfindlicher Arten genauer gemessen werden können. Die mithilfe der derzeitigen Überwachungsmethoden erhaltenen Daten ermöglichten es dem STECF lediglich, allgemeine Trends bei der Größenselektivität in großen Flottensegmenten zu evaluieren. In ihrem zukünftigen Aktionsplan wird die Kommission erwägen, den Mitgliedstaaten zusätzliche Mittel zur Sammlung der Informationen zu empfehlen, die für das Funktionieren dieser Politik erforderlich sind.

4. Beitrag zum Erreichen der umweltpolitischen Ziele der EU

Technische Maßnahmen müssen auch zum Erreichen eines guten Umweltzustands beitragen, wie er in der MSRR dargelegt wird. Der Erhaltung der biologischen Meeresressourcen dienende Maßnahmen im Rahmen der GFP, die zugleich zum Schutz der Meeresumwelt beitragen, fallen in die ausschließliche Zuständigkeit der EU. Die Kohärenz mit den Umweltvorschriften der EU wird in der GFP verlangt, und die Verordnung stützt sich auf die dort festgelegten Ziele.

Derzeit werden im Rahmen der MSRR quantitative Umweltziele entwickelt, doch die meisten umweltpolitischen Gesamtziele sind noch immer qualitativer Natur, wie beispielsweise der in Artikel 1 Buchstabe e und Artikel 2 der Habitatrichtlinie genannte „günstige Erhaltungszustand“.

Wie Rückmeldungen aus den Konsultationen belegen, wird es eine gewisse Zeit erfordern, die Verordnung (die mehr als 30 vorherige Verordnungen konsolidiert und ersetzt) anzupassen und sich im Rahmen des Regionalisierungsprozesses weg von präskriptiven Vorschriften und hin zu regional angepassten Maßnahmen zu bewegen. Die meisten Mitgliedstaaten, Beiräte und Interessenträger sowie der STECF haben bestätigt, dass es noch zu früh ist, die Wirkung der Verordnung zu messen. Die meisten NGOs sind der Ansicht, dass die Verordnung bisher keinen Beitrag ihren Zielen und den Gesamtzielen geleistet hat und dass es ihr nicht gelungen ist, die negativen Umweltauswirkungen der Fischerei zu verhindern. Diese Interessenträger befürworten diesbezüglich zudem einen ergebnisorientierten Ansatz, der stärker an den ehrgeizigen Zielen des europäischen Grünen Deals und der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 ausgerichtet ist.

Als ein wesentlicher Belastungsfaktor setzt die Fischerei die Ökosysteme und empfindliche Arten unter Druck und beeinträchtigt die Lebensräume am Meeresboden. Eine unlängst vom Europäischen Rechnungshof durchgeführte Überprüfung[14] kam zu dem Schluss, dass der

[14] Europäischer Rechnungshof (2020). Meeresumwelt: EU-Schutz ist weit gefasst, aber nicht tiefgreifend. Sonderbericht.

Verlust des Lebensraums und der Artenvielfalt der Meere eine Herausforderung bleibt. Die Kommission stimmt dem Rechnungshof zu, dass weitere Maßnahmen erforderlich sind, und sieht die Entwicklung geeigneter technischer Maßnahmen auf Grundlage der Verordnung als entscheidend für das Erreichen dieser Ziele an.

Für die Zwecke dieses Berichts gehören zu den **empfindlichen Arten** solche Arten, die gemäß EU-Vorschriften und für die EU bindenden internationalen Abkommen geschützt sind, darunter Delfine, Schweinswale, Seevögel, Haie sowie einige Fisch- und Schildkrötenarten, die unmittelbar vom Aussterben bedroht sind. Viele große, langsam wachsende Fische und andere Tiere sind nun in weiten Teilen ihres früheren Lebensraums ausgestorben und andere sind vom Aussterben bedroht.[15] Die Fischerei kann eine erhebliche Bedrohung für diese Arten sein und in einigen Fällen können technische Maßnahmen helfen, diese Bedrohung zu mindern. Für die im Folgenden genannten Arten ist umfassend belegt, dass sie unbeabsichtigten Fängen zum Opfer fallen. Beispielsweise können sich Seevögel beim Einsatz von Langleinen oder in küstennahen Kiemennetzen verfangen und ertrinken. Auch Schweinswale und Delfine können von Kiemennetzen und auch (pelagischen) Schleppnetzen gefangen werden. Schildkröten werden von Kiemennetzen gefangen und können von Oberflächenlangleinen gehakt werden, Tiefseehaie werden von Langleinen und Kiemennetzen gefangen und große pelagische Haie werden bei der Langleinenfischerei auf Thunfisch gefangen. Jungtiere großer Haiarten sowie verschiedene Arten von Rochen werden aufgrund ihrer erheblichen Körpergröße in Grundschleppnetzen gefangen.

Einige offensichtliche Fälle, die vom Aussterben bedroht sind, sind bekannt, doch das allgemeine Wissen über Beifänge empfindlicher Arten reicht nicht aus, um die Auswirkungen derartiger Fänge genau abzuschätzen. Der STECF[16] stellte fest, dass küstennahe Stellnetze (Kiemennetze und Spiegelnetze) die größten und am weitesten verbreiteten Auswirkungen auf empfindliche Arten haben. Er überprüfte Methoden zur Reduzierung dieser unbeabsichtigten Fänge und ermittelte eine Reihe möglicher Maßnahmen wie etwa Schonzeiten, die Verwendung akustischer Abschreckvorrichtungen und Scheuchvorrichtungen. Die Verordnung verbietet weiterhin Treibnetze und beschränkt den Einsatz anderer Gerätearten mit bekannter negativer Umweltauswirkung und baut auf den früher in der aufgehobenen Walbeifang-Verordnung[17] vorgesehenen Maßnahmen auf., einschließlich der Überwachungverpflichtungen, mit denen die umfassendere Datenerhebung im Rahmen des früheren Datenerhebungsrahmen[18] (bei der Beifangdaten Bestandteil einer weit größeren, umfassenden Datenerhebungspraxis waren) ergänzt werden sollte. Diese gezielte Walüberwachung hat sich als schwierig erwiesen und es gibt eindeutige Bedenken bezüglich ihrer Wirksamkeit.[19] Die Menge der Beifänge bleibt weitgehend unbekannt.

---

[15] Zum Beispiel Mittelmeer-Mönchsrobbe, Ostsee-Schweinswal, Balearen-Sturmtaucher, Heringshai, Engelhai, Mantarochen und Mobularochen, großer Echter Rochen (Beringraja binoculata) und Schmetterlingsrochen.

[16] STECF 20-02, https://stecf.jrc.ec.europa.eu/web/stecf/ewg2002, S. 151 *.ff.*

[17] Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates vom 26. April 2004 zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98 (ABl. L 150 vom 30.4.2004, S. 12).

[18] https://datacollection.jrc.ec.europa.eu/

[19] ICES. (2020). Bycatch of protected and potentially vulnerable marine vertebrates – review of national reports under Council Regulation (EC) No. 812/2004 and other information (Beifänge geschützter und potenziell gefährdeter Meereswirbeltiere – Überprüfung der nationalen Berichte gemäß der Verordnung (EG)

Die Verordnung stellt außerdem den Rahmen für die Umsetzung des Aktionsplans zur Reduzierung der Beifänge von Seevögeln in Fanggeräten[20] bereit und bietet den Mitgliedstaaten Möglichkeiten, Maßnahmen für ihre Gewässer oder im regionalen Kontext als Mittel einzuführen, um wirksam zum Ziel und zu den Vorgaben der Verordnung beizutragen.

Am 3. Juli 2020 nahm die Kommission eine Durchführungsverordnung zu akustischen Abschreckvorrichtungen[21] an. Auf Grundlage des Gutachtens des ICES vom Mai 2020[22] arbeiten zwei regionale Gruppen von Mitgliedstaaten Maßnahmen zum Schutz des vom Aussterben bedrohten Ostsee-Schweinswals und des Gemeinen Delfins im Golf von Biskaya aus. Einige Mitgliedstaaten haben Gebrauch von der im Rahmen der Verordnung gebotenen Möglichkeit gemacht, einzelstaatliche Maßnahmen zu ergreifen, wie zum Beispiel intensivierte Überwachung oder die Verlagerung von Fischereitätigkeiten.

Die Interessenträger[23] haben Defizite hinsichtlich der in Artikel 11 Absatz 4 der Verordnung festgelegten Schutzmaßnahmen und der in der Liste der in Anhang I festgelegten verbotenen Arten festgestellt. Sie äußerten eher Bedenken bezüglich der Untätigkeit und der mangelnden Ausarbeitung weiterer Maßnahmen einschließlich fehlender elektronischer Überwachung[24] und weniger bezüglich des Inhalts der derzeit geltenden Vorschriften der Verordnung. Die Mitgliedstaaten äußerten keine wesentlichen Bedenken bezüglich der Rechtsvorschriften. Eine Reihe von Mitgliedstaaten erkannte an, dass eine weitere Überwachung vonnöten ist, damit auf Grundlage der daraus gewonnenen Erkenntnisse neue Maßnahmen ausgearbeitet werden können.

Um die Mitgliedstaaten bei der Durchführung der Verordnung zu unterstützen, wird die Kommission in ihrem Aktionsplan Maßnahmen zur Erhöhung der Selektivität und zur Reduzierung des Beifangs empfindlicher Arten nennen. Dabei wird der Schwerpunkt auf jenen Arten liegen, die vom Aussterben bedroht sind und sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden.

Die Fischerei kann eine Auswirkung auf die Ökosysteme und Lebensräume haben, die über die Entnahme befischter Arten und empfindlicher Arten hinausgeht. Das Ausmaß dieser Auswirkung schwankt je nach der Intensität der Fischerei, den Lebensräumen, in denen gefischt wird, und den betreffenden Zielarten. Die GFP soll derartige Auswirkungen so weit wie möglich verringern. Die Auswirkungen sind auch je nach Art des Fanggeräts unterschiedlich: Grundschleppnetzfischerei kann die Meeresbodensedimente, ihre vertikale Durchlässigkeit und ihren geochemischen Inhalt beeinträchtigen und so die Komplexität des

---

Nr. 812/2004 des Rates und sonstiger Informationen), in: Bericht des Beratenden Ausschusses des ICES, 2020. ICES Advice 2020, byc.eu, https://doi.org/10.17895/ices.advice.7474.

[20] COM(2012) 665 final.

[21] Durchführungsverordnung (EU) 2020/967 der Kommission vom 3. Juli 2020 mit detaillierten Vorschriften für die Signal- und Einsatzmerkmale akustischer Abschreckvorrichtungen gemäß Anhang XIII Teil A der Verordnung (EU) 2019/1241 des Europäischen Parlaments und des Rates mit technischen Maßnahmen für die Erhaltung der Fischereiressourcen und den Schutz von Meeresökosystemen (ABl. L 213, 6.7.2020, S. 4).

[22] https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2020/Special_Requests/eu.2020.04.pdf

[23] Basierend auf den im Rahmen der Online-Konsultation eingegangenen Antworten. Siehe Anhang I der beigefügten Arbeitsunterlage der Dienststellen.

[24] Z. B. Videoüberwachung (CCTV), elektronische Fernüberwachung (REM).

Lebensraums verringern und die Zusammensetzung der Arten verändern. Langleinenfischerei (insbesondere in Gebieten in äußerster Randlage) kann Korallen aufhaken und zerbrechen.

Artikel 12 der Verordnung zielt außerdem darauf ab, **empfindliche Lebensräume** zu schützen, indem Gebiete festgelegt werden, in denen bestimmte Fanggeräte verboten sind. Dies kann durch Regionalisierung gemäß dem in Artikel 11 Absätze 2 und 3 der GFP-Verordnung dargelegten Verfahren geändert werden. Die Mitgliedstaaten können auch Sperrgebiete oder sonstige Erhaltungsmaßnahmen in Form von einzelstaatlichen Maßnahmen oder durch Regionalisierung gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung festlegen.

Bestimmte Fanggeräteverbote gelten bereits zum Schutz empfindlicher Lebensräume, wie z. B. der Einsatz von Sprengstoffen, Schlaginstrumenten, Dredgen und Graben der Korallenernte, Schleppnetze, die tiefer als 800 m eingesetzt werden[25]. Weitere Vorschriften gibt es im Rahmen der Mittelmeerverordnung[26], die die Fischerei mit beweglichem Fanggerät über Seegraswiesen, koralligenen Lebensräumen und Maerlbetten verbietet. Zudem ist der Einsatz von Dredgen zur Schwammfischerei, gezogenen Geräten und Ringwaden in Küstengewässern verboten (u. U. gelten besondere Auflagen und Ausnahmen). Beschränkungen gelten auch für Geräte, die möglicherweise in der Mittelmeer-Freizeitfischerei eingesetzt werden, wo der Einsatz von gezogenen Netzen, Umschließungsnetzen, Waden, Dredgen und Stellnetzen verboten ist.

Derzeit wird an einer wissenschaftlichen Kartierung der Verteilung verschiedener Arten von Meeresbodenhabitaten und der Auswirkung von Fischereiaktivitäten in oder über diesen Habitaten gearbeitet. Dies ermöglicht eine Bewertung der Gebiete, in denen die Biodiversität am meisten gefährdet und die Durchführung von Schutzmaßnahmen am notwendigsten ist. Der STECF[27] hat auf alternative Fanggeräte hingewiesen, mit denen Auswirkungen auf den Meeresboden potenziell verringert werden können: Baumkurren mit Impulsstrom, halbpelagische Scherbretter, Benthos-Auslass-Fenster, hochgesetzte Grundschleppnetze, Soft-Brush-Bodenfanggeräte und elektrische Dredgen für Schwertmuscheln.

Die Konsultation lieferte Informationen zu bereits von den Mitgliedstaaten ergriffenen oder derzeit ausgearbeiteten Maßnahmen sowie zur laufenden Arbeit in den regionalen Gruppen zur Entwicklung von Lebensraum-Schutzmaßnahmen. Diese sollen die Maßnahmen ergänzen, welche von den einzelnen Mitgliedstaaten selbst unternommen werden, um ihren Verpflichtungen gemäß den EU-Umweltvorschriften nachzukommen.

Entsprechend ihrer Verpflichtung in der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 wird die Kommission in ihrem Aktionsplan Maßnahmen zur Begrenzung des Einsatzes derjenigen Fanggeräte nennen, die für die Biodiversität, einschließlich der auf dem Meeresboden, am schädlichsten sind. Des Weiteren wird sie erörtern, wie die Umsetzung von

[25]Artikel 8 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2016/2336 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Dezember 2016 mit besonderen Auflagen für die Befischung von Tiefseebeständen im Nordostatlantik und Vorschriften für den Fischfang in internationalen Gewässern des Nordostatlantiks und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2347/2002 des Rates (ABl. L 354 vom 23.12.2016, S. 1).

[26]Verordnung (EG) Nr. 1967/2006 des Rates vom 21. Dezember 2006 betreffend die Maßnahmen für die nachhaltige Bewirtschaftung der Fischereiressourcen im Mittelmeer und zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2847/93 sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1626/94 (ABl. L 409 vom 30.12.2006, S. 11).

[27] Siehe Seite 189 in STECF – Review of technical measures (Part 1) (Überprüfung technischer Maßnahmen, Teil 1) (STECF-20-02). EUR 28359 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2020, ISBN 978-92-76-27161-1, doi:10.2760/734593, JRC123092.

Bestandsbewirtschaftungsmaßnahmen verbessert werden kann, insbesondere in Natura-2000-Gebieten und anderen Meeresschutzgebieten.

5. Wissenschaftliche Forschung, Innovation und Pilotprojekte

Die Verordnung erleichtert die wissenschaftliche Forschung und die Beteiligung der Fischereisektoren an wissenschaftlichen Aktivitäten. Den Mitgliedstaaten können Ausnahmen für Fangtätigkeiten im Rahmen der wissenschaftlichen Forschung gewährt werden, wenn die erforderlichen Bedingungen gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstaben a bis f der Verordnung erfüllt sind. Seit Inkrafttreten der Verordnung haben 17 Mitgliedstaaten die Kommission über 67 Fischereieinsätze unterrichtet, die im Rahmen wissenschaftlicher Untersuchungen durchgeführt wurden. Es wurden zwei Anträge bezüglich wissenschaftlicher Forschung gestellt, an der jeweils mehr als sechs gewerblich genutzte Schiffe beteiligt sein sollten; daher wurden die Anträge einer spezifischen Prüfung unterzogen. Die Kommission kam auf Empfehlung des STECF[28] zu dem Schluss, dass in beiden Fällen die Beteiligung gewerblich genutzter Schiffe in diesem Umfang nicht mit wissenschaftlichen Gründen zu rechtfertigen sei, und forderte die Mitgliedstaaten auf, die Bedingungen für die wissenschaftliche Forschung entsprechend zu ändern.

Artikel 20 der Verordnung beinhaltet auch die Möglichkeit für Mitgliedstaaten, im Rahmen der Regionalisierung den Einsatz innovativer Fanggeräte zu gestatten. Um diesen Prozess zu unterstützen, hat der ICES eine Bewertung innovativer Geräte durchgeführt. Auch wenn darauf aufbauend bereits vorläufige Schlussfolgerungen präsentiert werden konnten[29], betonten sowohl der ICES als auch der STECF, dass die Bewertung weiter ausgebaut werden müsse, um insbesondere sozioökonomische Faktoren stärker zu berücksichtigen, die bei der Einführung innovativer Fanggeräte im Fischereisektor eine wichtige Rolle spielen.

Artikel 23 der Verordnung sieht die Möglichkeit vor, Pilotprojekte zu definieren, um ein System mit einer vollständigen Dokumentation der Fänge und Rückwürfe auf der Grundlage messbarer Ziele zu entwickeln. Allerdings hat keine der regionalen Gruppen hierzu gemeinsame Empfehlungen vorgelegt.

Außerdem müssen die Mitgliedstaaten gemäß Anhang XIII Nummer 2 die erforderlichen Maßnahmen treffen, um wissenschaftliche Daten über unbeabsichtigte Fänge empfindlicher Arten zu erheben. Dies ist bisher noch nicht in ausreichendem Umfang geschehen.

Angesichts des Potenzials innovativer Techniken, zu den Zielen des europäischen Grünen Deals und der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 beizutragen, wird die Kommission in ihrem Aktionsplan herausarbeiten, wie Interessenträger und Mitgliedstaaten dazu ermutigt

[28] Antrag Kroatiens auf Fangerlaubnis zu wissenschaftlichen Zwecken für mehr als 6 Volantina-Trawler in westistrischen Gewässern (2019), STECF 20-03, sowie Antrag Italiens auf Fangerlaubnis zu wissenschaftlichen Zwecken für mehr als 6 Schiffe mit Strandwaden in italienischen Hoheitsgewässern (Antrag Italiens auf wissenschaftliche Forschung zu „SARDELLA“ (*S. pilchardus*) in Ligurien (GSA 9)), STECF 20-02.
[29] https://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/InnovativeFishingGear.aspx

werden können, entsprechende Möglichkeiten in größtmöglichen Umfang zu untersuchen und alle vorhandenen Chancen zu nutzen.

6. Durchführung der Verordnung

Auch wenn es für eine umfassende Bewertung der Durchführung der Verordnung noch zu früh ist, lässt sich jetzt schon sagen, dass der neue regionalisierte Ansatz und der Mangel an ausdifferenzierten Definitionen nachweislich zu einigen Bedenken Anlass gegeben hat. Es wird weiter daran gearbeitet, die Mitgliedstaaten durch den regionalisierten Ansatz und die vorgesehene Durchführungsverordnung bei der Durchführung und der weiteren Spezifizierung zu unterstützen.

Neben der Durchführung auf nationaler Ebene besteht die wichtigste Vorgehensweise zur Durchführung der Verordnung darin, dass regionale Gruppen gemeinsame Empfehlungen ausarbeiten. Zu diesem Zwecke lassen sie sich von Interessenträgern beraten, die erläutern, welche technischen Maßnahmen auf regionaler Ebene erforderlich sind. Gemäß Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung kann die Kommission die in diesen Empfehlungen vorgeschlagenen Maßnahmen – sofern sie mit den betreffenden Zielen und Verpflichtungen vereinbar sind – mittels delegierter Rechtsakte annehmen.

Die bisher geleistete Arbeit vermittelt einen Eindruck der erzielten Fortschritte. Sie zeigt, dass die Mitgliedstaaten tatsächlich zusammenarbeiten, um Maßnahmen zu ergänzen und an ihre regionalen Bedürfnisse anzupassen, und dass es ihnen in der Regel gelingt, sich relativ rasch über Maßnahmen zu einigen, die der Ausdifferenzierung von Vorschriften entsprechend den zuvor geltenden Verordnungen dienen. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Regionalisierung scheint auch wirksam zu sein, wenn sie gemeinsame Empfehlungen betrifft, die darauf abzielen, Ausnahmen von der gemäß Artikel 15 der GFP-Verordnung und in regionalen spezifischen Mehrjahresplänen festgelegten Anlandeverpflichtung vorzusehen. Es bestehen allerdings Bedenken, dass die Ausarbeitung und Vereinbarung gemeinsamer Empfehlungen zu Maßnahmen, die die Selektivität verbessern oder Fischereitätigkeiten beschränken und somit einen Beitrag zur Umweltgesetzgebung der EU leisten sollen, zu langsam und nicht ambitioniert genug voranschreitet. Tatsächlich sind die Mitgliedstaaten[30] nach Maßgabe der Verordnung aufgefordert, auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse über die negativen Auswirkungen von Fanggeräten auf empfindliche Arten gemeinsame Empfehlungen für zusätzliche Schutzmaßnahmen zu unterbreiten. Bislang wurden beispielsweise nur zwei gemeinsame Empfehlungen von Mitgliedstaaten für zusätzliche Schutzmaßnahmen auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse über die negativen Auswirkungen von Fanggeräten auf empfindliche Arten wie von der Verordnung gefordert vorgelegt.

Wie in der jüngsten Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Fischerei in der EU: Sachstand und Leitlinien für 2022“[31] hervorgehoben, hat sich die COVID-19-Pandemie auf den Zeitplan und die Erstellung einiger gemeinsamer Empfehlungen ausgewirkt. Seit Inkrafttreten der Verordnung haben die regionalen Gruppen der Mitgliedstaaten 17 gemeinsame Empfehlungen[32] vorgeschlagen, von denen 6 von der

[30] Anhang XIII Nummer 3.

[31] MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT Auf dem Weg zu einer nachhaltigeren Fischerei in der EU: Sachstand und Leitlinien für 2022. COM(2021) 279 final.

[32] Endgültige Anzahl muss vor der Annahme noch aktualisiert werden.

Kommission mittels eines delegierten Rechtsakts in das EU-Recht aufgenommen wurden. Weitere Empfehlungen wurden noch nicht angenommen, werden derzeit vom STECF bewertet oder werden in Anbetracht eingeholter wissenschaftlicher Gutachten auf die Möglichkeit einer Verbesserung geprüft. Was die regionalen Besonderheiten betrifft, so bringen die gemeinsamen Empfehlungen ein breites Spektrum an Maßnahmen, Bedürfnissen und Ansätzen zur Sprache. Einige dieser Empfehlungen zielen darauf ab, technische Maßnahmen in neue Rückwurfpläne aufzunehmen, während andere nur technische Maßnahmen enthalten.

Artikel 7 der Verordnung verbietet Aktivitäten mit besonders schädigenden Wirkungen auf die Umwelt, einschließlich ab 1. Juli 2021 der Fischerei mit elektrischen Impulsgeräten. Auf Bitten der Niederlande hat der ICES im Mai 2020 mitgeteilt, dass der Einsatz dieser Geräte mit mehreren positiven Wirkungen auf das Ökosystem und die Umwelt verbunden ist, obwohl weiterhin einige Unsicherheiten bestehen bleiben.[33] Die Niederlande strengten eine Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union mit dem Ziel der Aufhebung der Bestimmungen der Verordnung an, welche die elektrische Impulsfischerei verbieten. Dieser Antrag wurde am 15. April 2021 vom Gerichtshof abgewiesen[34]. Die Verordnung ermöglicht und fördert wissenschaftliche Untersuchungen als ein Mittel, um Wissen aufzubauen und Erkenntnisse für zukünftige Bewertungen zu erhalten.

7. Schlussfolgerung

Die Verordnung sorgt durch ihre unmittelbare Anwendbarkeit dafür, dass die GFP umgesetzt werden und ein wirksamer Beitrag zu den Umweltvorschriften der EU geleistet werden kann. Vor allem aber gibt sie den Mitgliedstaaten die Instrumente an die Hand, die zur Ergreifung von Fischereimaßnahmen erforderlich sind.

Es bestehen allerdings Defizite bei der Umsetzung der Verordnung im Hinblick auf ihren Beitrag zum Schutz empfindlicher Arten und empfindlicher Lebensräume, wobei einige Arten kurz vor dem Aussterben stehen. Die Bemühungen zur Überwachung der Fischerei in Ökosystemen erfordern erhebliche Verbesserungen. Die Verordnung bietet den Mitgliedstaaten die Rechtsinstrumente, um diesen Problemen zu begegnen und durch Ergreifung von Fischereimaßnahmen im Rahmen der Regionalisierung ihre Umsetzung der Umweltvorschriften der EU durch zu vervollständigen. Es liegt nun an den Mitgliedstaaten, dies auch zu tun. Obwohl die Mitgliedstaaten begonnen haben, gemeinsame Empfehlungen vorzulegen, muss noch mehr getan werden. Die Interessenträger sollten ebenfalls ermutigt werden, sich an diesem Prozess zu beteiligen.

Die Vielfalt der bereits vorgelegten gemeinsamen Empfehlungen zeigt, dass Regionalisierung wirksam und am besten geeignet ist, um gezielte und maßgeschneiderte technische Maßnahmen bereitzustellen. Die Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass regionale Zusammenarbeit zügig und effizient sein kann. Allerdings muss die Ausarbeitung und Vereinbarung gemeinsamer Empfehlungen zu Maßnahmen, die die Selektivität verbessern

[33] ICES, 2020. https://www.ices.dk/news-and-events/news-archive/news/Pages/PulseTrawlAdvice.aspx.
[34] Urteil vom 15. April 2021, Königreich der Niederlande gegen Rat der Europäischen Union und Europäisches Parlament, C-733/19, ECLI:EU:C:2021:272.

oder Fischereitätigkeiten beschränken und somit einen Beitrag zur Umweltgesetzgebung der EU leisten sollen, schneller und ambitionierter vonstattengehen. Die Kommission wird weiterhin jede notwendige Unterstützung und Orientierungshilfe leisten, um sicherzustellen, dass die umweltpolitischen Ziele in geeigneter Weise in gemeinsamen Empfehlungen berücksichtigt werden.

Vor dem Hintergrund des europäischen Grünen Deals und der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 wird die Kommission den derzeitigen Bericht als Teil des Aktionsplans ergänzen, um Fischereiressourcen zu erhalten und Meeresökosysteme zu schützen und so die Durchführung der Verordnung weiter zu verbessern und die Verbindungen zwischen Fischereien und umweltpolitischen Maßnahmen umfassend zu nutzen.