



Den 13. november 2020
MFVM 162

GRUNDNØTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om udkast til fælles henstilling om fiskeriregulering for seks danske havstrategiområder og ét dansk Natura 2000 område i Kattegat i medfør af havstrategidirektivet, habitatdirektivet og den fælles fiskeripolitik (delegeret retsakt)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Danmark har under sin forpligtelse i henhold til havstrategidirektivet (2008/56/EF) og habitatdirektivet (92/43/EØF) udpeget seks havstrategiområder for beskyttelse af den dybe bløde havbund og en række Natura 2000-områder til havs for beskyttelse af stenrev og boblerev i Kattegat. Et af disse Natura 2000-områder er medtaget i det samme forslag til delegeret retsakt som de seks havstrategiområder, da Natura 2000-området ligger i umiddelbar tilknytning til et af havstrategiområderne. Formålet med det danske forslag er at implementere en række fiskeriforanstaltninger i medfør af havstrategidirektivets bestemmelser om geografiske beskyttelsesforanstaltninger, der bidrager til sammenhængende og repræsentative net af beskyttede havområder og i tilstrækkelig grad dækker diversiteten i de enkelte økosystemer. Desuden er formålet at leve op til habitatdirektivets bestemmelser om opretholdelse og/eller genopretning af en gunstig status for udpegede habitater i det danske Natura 2000-område 'Kims Top og Den Kinesiske Mur'. I medfør af forordningen om den fælles fiskeripolitik (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. Sverige og Tyskland har ud over Danmark fiskerirettigheder i området og har deltaget i den regionale proces med færdiggørelse af forslag til fiskeriregulering, som vil blive sendt til Kommissionen via Scheveningen samarbejdet¹ i form af en fælles henstilling med henblik på gennemførelse som delegeret retsakt. Fremsendelse til Kommissionen forventes at ske, når de berørte medlemsstater har godkendt den fælles henstilling. Forslaget skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet af bundhabitater og større fiskearter i dansk farvand. Regeringen kan støtte, at Rådet ikke gør indsigelse mod udstedelsen af den delegerede retsakt på grundlag af den fælles henstilling.

Baggrund

Grundforordning om den fælles fiskeripolitik, forordning (EU) nr. 1380/2013, 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.

¹ Alle berørte medlemsstater i en region skal opnå enighed om en fælles henstilling med henblik på en forelæggelse for Kommissionen. Det indebærer, at de enkelte medlemsstater med en direkte forvaltningsmæssig interesse forud for fremsendelsen af den fælles henstilling skal tilkendegive, om de kan tilslutte sig den fælles henstilling. Dette vil normalt ske i en "High Level gruppe" bestående af fiskeridirektører fra medlemsstater med en direkte forvaltningsmæssig interesse i en region. I Nordsøen er det Scheveningengruppen, som består af de medlemsstater, der har direkte fiskeriinteresser i Nordsøen, Skagerrak og Kattegat, det vil sige Danmark, Sverige, Storbritannien, Tyskland, Nederlandene, Belgien og Frankrig. Kommissionen deltager ad hoc.

Forslaget om regulering af fiskeri i de seks havstrategiområder og i Natura 2000-området skal vedtages af Kommissionen ved en delegeret retsakt med hjemmel i artikel 11, stk. 2, og artikel 18 i grundforordningen. 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.

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.

Formål og indhold

I foråret 2016 besluttede den daværende regering at udpege seks beskyttede områder i Kattegat i medfør af havstrategidirektivet. Miljø- og Fødevarerministeriet udarbejdede på denne baggrund et forslag til fiskeriforanstaltninger til beskyttelse af sårbare bundhabitater med blød bund på dybder over 20 meter i dansk farvand i Kattegat. Da et af havstrategiområderne ligger i umiddelbar tilknytning til Natura 2000-området "Kims Top og Den Kinesiske Mur" blev det besluttet at integrere den planlagte beskyttelse af dette Natura 2000-område med den planlagte beskyttelse af havstrategiområderne.

Forslaget til fiskeriforanstaltninger har således til formål at beskytte den dybe bløde havbund i en række havstrategiområder i Kattegat og at beskytte de kortlagte revstrukturer i Natura 2000-området "Kims Top og Den Kinesiske Mur". Den dybe bløde havbund, der dækker ca. en fjerdedel af den danske del af Kattegat, er ikke en del af den eksisterende Natura 2000-beskyttelse. Samtidig er den dybe bløde havbund en habitattype, der er i mange år har været påvirket af fiskeriaktiviteter. Forslaget vil således indebære beskyttelse af blødbundshabitater, som eksempelvis forekomster af søfjer, havsvampe og rørbyggende krebsdyr ('haploops'). Natura 2000-indsatsen supplerer den beskyttelse, der allerede er indført for revstrukturer i 17 Natura 2000-områder i Kattegat og Vestlige Østersø.

Kommissionens guidelines fra 2008 om formulering af fiskeriregulering i marine Natura 2000-områder² beskriver rammerne for de informationspunkter, som medlemslandene bør forholde sig til, når forslag til fiskeriregulering i henhold til Unionens miljølovgivning skal formuleres. Kommissionens guidelines for indførelse af beskyttelsesforanstaltninger i medfør af EU's fælles fiskeripolitik i Natura 2000-områder blev opdateret i maj 2018³, således at de nu også dækker beskyttelsesforanstaltninger i medfør af havstrategidirektivet. De nye retningslinjer er også taget i betragtning i forslaget. Det er således de samme retningslinjer for udarbejdelse af fiskeriregulering, der er anvendt i forslaget for havstrategi- og Natura 2000-området. Forslaget til fiskeriregulering forholder sig til både de juridiske aspekter i forhold til udpegning og forvaltning af områderne, beskrivelse af trusler og tiltag, der ønskes implementeret, og den forventede effekt af tiltagene i forhold til de angivne målsætninger. Desuden er også fiskerimønster, landingsmængder, eventuelt reallokering af fiskeriindsats til andre områder, kontrol, håndhævelse og monitoring beskrevet.

Inden for de udpegede havstrategiområder foreslås det, at hele området beskyttes mod bundslæbende fiskeri. I Natura 2000-området beskyttes de kortlagte revstrukturer i udgangspunktet med en bufferzone (sikkerhedszone) på 240 meter for at sikre, at fiskeredskaber ikke kan komme i kontakt med revene uanset, hvordan fiskeriet udøves. Der er dog taget konkrete hensyn til fiskerimønstret i området, således at bufferzonen i visse tilfælde er reduceret, hvormed den måde fiskeriet udøves på i området ikke forhindres unødigt. Bufferzonen er fastsat efter rådgivning fra DTU Aqua og Det Internationale

² https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/marine_guidelines.pdf

³ https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/swd_2018_288_en.pdf

Havundersøgelsesråd (ICES). Med den foreslåede fiskeriregulering tillades fiskeri med tejer, garn og pelagiske trawlredskaber fortsat i områderne.

Der indføres zoner på ca. fire sømil rundt om de beskyttede områder, hvor der er et supplerende krav om et funktionelt automatisk identifikationssystem (AIS)⁴, klasse A, på fiskefartøjer, der udøver fiskeri, med en sendestyrke, der kan modtages af fiskerikontrolmyndighederne. AIS-kravet indføres dog ikke for de dele af fire sømilezonerne, der ligger i svensk farvand. Det har betydning for to af områderne. I et svensk forslag til beskyttelse af fire svenske Natura 2000-områder i Kattegat indføres et tilsvarende krav om obligatoriske anvendelse af AIS (klasse A). Det indebærer i praksis, at der også vil være krav om anvendelse af AIS i svensk farvand tæt på de danske beskyttede områder, når begge forslag er vedtaget i delegerede retsakter.

Udgangspunktet for beskyttelsesforanstaltningerne i forhold til den dybe bløde havbund i Kattegat er et havbundssedimentkort, der er udarbejdet af De Nationale Geologiske Undersøgelser for Danmark og Grønland (GEUS). Registreringer af sårbar bundfauna i havstrategiområderne er et samlet resultat af undersøgelser foretaget af Miljøstyrelsen, Orbicon og habitatundersøgelser fra Oceana. Grundlaget for beskyttelsen i Natura 2000-området er Miljøstyrelsens kortlægning af marine naturtyper og de i Natura 2000-planerne angivne trusler og hertil tilhørende indsatsprogrammer. Der har i forlængelse de regionale drøftelser af forslaget været foretaget supplerende kortlægning af et af havstrategiområderne.

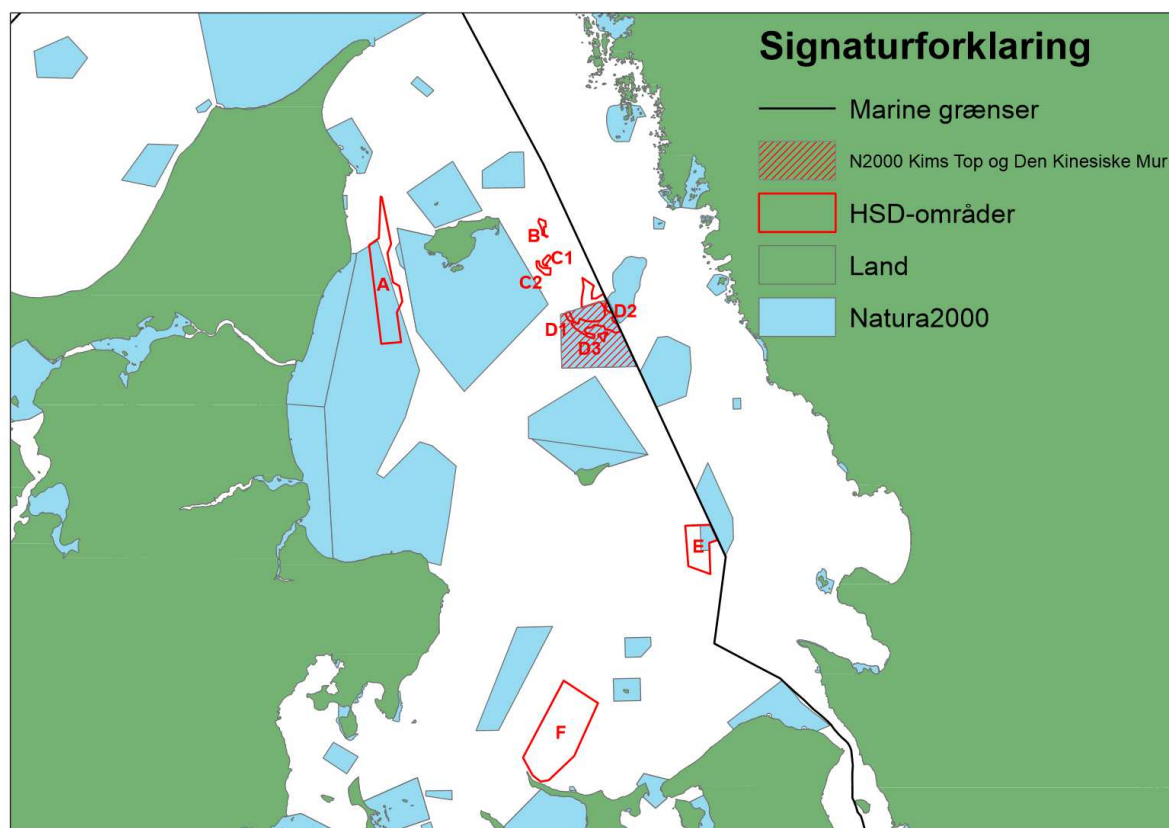
Der er ikke en harmoniseret tilgang for medlemslandenes implementering af henholdsvis EU's habitatdirektiv og havstrategidirektiv. De forslag til fiskeriregulering, som medlemslandene fremsætter i medfør af EU's miljødirektiver, afspejler dette forhold. Den regionaliserede tilgang i medfør af den fælles fiskeripolitik giver således mulighed for forskelligartede tilgange til naturbeskyttelse, som både kan være målrettet et enkelt element eller habitat, fx stenrev, eller flere elementer, fx stenrev og marsvin. Dog er det afgørende, at forslagene er videnskabeligt begrundede, proportionale og målrettet beskyttelseshensynet.

⁴ AIS er et identifikationssystem, hvormed fartøjer kan se hinandens positioner. Systemet anvendes som en sikkerhedsforanstaltning inden for søfarten, og er obligatorisk for alle større fartøjer at have installeret og i drift. Systemet kan dog ligeledes anvendes til effektiv realtidsmonitoring af fiskefartøjer i kontrolsammenhæng.

De udpegede områder

De udpegede områder fremgår af figur 1

Figur 1: Oversigt over havstrategiområderne og Natura 2000-området ”Kims Top og Den Kinesiske Mur”



Tabel 1. Oversigt over havstrategi-områdernes areal

Havstrategi-områder	Total areal (km ²)	Areal med blød havbund (km ²)
A	167	97
B	4	4
C (C1+C2)	9	8
D (D1+D2+D3)	63	49
E	77	19
F	270	134
I alt	590	311

Områderne udgør i alt et areal på 590 km², svarende til ca. 4 % af den danske del af Kattegat. Områderne dækker 311 km² med dyb blød havbund, som hovedsageligt har en dybde over 20 meter, svarende til ca. 7 % af den dybe bløde havbund i den danske del af Kattegat.

Miljø- og Fødevarerministeriets Dialogforum for Natura 2000 og havstrategi⁵ har løbende været orienteret om forslaget til fiskeriregulering for beskyttelse af rev, ligesom forummet har været hørt parallelt med de svenske og tyske miljø- og fiskerimyndigheder, Kommissionen og Det Rådgivende Råd for Nordsøen (NSAC).

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vil få forelagt den delegerede retsakt.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at det følger heraf, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Det vurderes, at Fiskeristyrelsens vil skulle afholde udgifter til drift af den supplerende AIS-overvågning i den danske del af Kattegat vil være ca. 550.000 kr. pr år.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

DTU Aqua har analyseret fiskerimønstret i de seks havstrategiområder og i Natura 2000-området i perioden 2011-2017. Analyserne tager udgangspunkt i fiskeri med bundsløbende redskaber for fartøjer over 12 meter, idet der ikke foreligger fiskeridata for fiskeri for fartøjer under 12 meter. Fiskeriet fra fartøjer under 12 meter udgør dog kun ca. 5 % af de samlede fangstværdier i Kattegat, men det skønnes, at disse fartøjer har nogenlunde det samme fiskerimønster, som fartøjer over 12 meter.

Analyserne omfatter de områder, hvor det ifølge forslaget vil blive forbudt at anvende bundsløbende redskaber. Det vil sige i alle havstrategiområderne og på revene og i bufferzonen i Natura 2000-området. De samlede registrerede landinger med bundsløbende redskaber i områderne er opgjort til ca. 550.000 kr. i gennemsnit pr. år.

Da fiskerne har kvoter til hele Kattegat, vil fiskerne i et vist omfang være i stand til at flytte deres fiskeri uden for de beskyttede områder. Dermed vurderes de erhvervsøkonomiske konsekvenser af fiskerirestriktionerne at være begrænsede.

Placering af forbudsområder i et område, hvor der er et aktivt fiskeri, kan endvidere have betydning for den praktiske udøvelse af fiskeriet, da traditionelle trawlruter brydes, og fiskerne eventuelt pålægges længere sejlruter end ellers. Den konsekvens er ikke mulig at kvantificere, men vurderes i dette tilfælde at være begrænset.

Kravet om, at der skal være en fungerende AIS-sender (klasse A) ombord på alle fartøjer, der fisker inden for ca. fire sømil fra de beskyttede områder, kan for visse fartøjer medføre behov for anskaffelse af et sådant udstyr. Udgifter til anskaffelse og installation af AIS er i størrelsesordenen 30.000-35.000

⁵ Dialogforum for Natura 2000 og havstrategi har til formål at give mulighed for en faglig dialog mellem Fødevarerministeriet, fiskeriets organisationer, de grønne organisationer og relevante faglige institutioner. Dialogen er fokuseret på fiskeri og beskyttelse af de marine Natura 2000- og havstrategiområder, med henblik på at inddrage organisationerne i arbejdet med natur og miljø på fiskeriområdet.

kroner og pålægges fartøjsejer. Fiskefartøjer med en længde over 15 meter har dog allerede det nødvendige AIS-system, da det er et krav i medfør af kontrolforordningen⁶, ligesom fartøjer med en længde under 15 meter i mange tilfælde også har systemet installeret af sikkerhedsmæssige årsager.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Det danske forslag skønnes at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet af bundhabitater i dansk farvand.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i §5-udvalget (fiskeri). Det gav anledning til følgende bemærkninger:

Danmarks Fiskeriforening Producent Organisation, DFPO takker for processen, hvor DFPO mener, at der er blevet lyttet til brugerne af områderne og i nogen grad taget hensyn til fiskeriaktiviteterne i Kattegat. Overordnet mener DFPO, at der er produceret et videnskabeligt, gennearbejdet forslag.

Danmarks Pelagiske Producentorganisation, DPPO takker for inddragelsen i arbejdet med de danske områder. DPPO mener, at den danske tilgang til fiskeriregulering i områderne, hvor forslagene er videnskabeligt begrundede og målrettet beskyttelseshensynet, er positiv og danner basis for et godt samarbejde med erhvervet. DPPO ønsker fremadrettet en dialog om muligheden for at differentiere mellem bundpåvirkningen af de forskellige bundsløbende redskaber. Det skal ske med henblik på at blive bedre til at målrette fiskerireguleringen i mod beskyttelseshensynet.

Danmarks Naturfredningsforening mener, at de danske MSFD områder er små og fragmenterede og er omgivet af tung fiskeriaktivitet. Hvis der i stedet blev lavet større bufferzoner, hvor fiskeri er begrænset, så mener Danmarks Naturfredningsforening, at det ville være mere sandsynligt at opnå bevaringsmålet om beskyttelse af havbunden. Danmarks Naturfredningsforening anbefaler bufferzoner omkring område B, C, D og E, så størrelsen på hvert område bliver mindst 100 km². Danmarks Naturfredningsforening er overordnede tilfredse med, at håndhævelsen af fiskeribegrænsningerne sker med AIS og at de fragmenterede MPA'ere er forbundet i en større AIS-zone. Yderligere finder Danmarks Naturfredningsforening det bekymrende, at kun omkring en fjerdedel af Natura 2000-området 'Kims top og den kinesiske mur' bliver beskyttet mod fiskeri. De finder det bekymrende, da det afspejler en manglende forståelse af økosystemet som helhed.

Danmarks Naturfredningsforening henviser til den seneste nationale status rapport fra DCE, som beskriver at fiskeri med sløbende redskaber som trawl og muslingeskrab fjerner vigtige nøglearter på rev, som ikke er omfattet af den regulering som er under indførelse i natura 2000-områder. Generelt mener Danmarks Naturfredningsforening, at det peger på, at Danmarks aktuelle forvaltning og beskyttelse af rev ikke er tilstrækkelig. 'Kims top og den kinesiske mur' er desuden også udpeget for at beskytte sandbanker og marsvin, hvilket Danmarks Naturfredningsforening mener slet ikke er medtaget i denne regulering. Derfor ser Danmarks Naturfredningsforening det som en alvorlig mangel og anbefaler, at fiskerireguleringen skal omfatte hele udpegningsgrundlaget og økosystemet for området og ikke kun det direkte rev og boblerev.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

De tre berørte medlemsstater er ud over Danmark som initierende medlemsstat, Sverige og Tyskland. Det forventes, at der vil være enighed mellem de involverede medlemsstater om udkastet til fælles henstilling.

⁶ Rådets forordning (EF) Nr. 1224/2009 af 20. november 2009 om oprettelse af en EF-kontrolordning med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik,

Regeringens foreløbige generelle holdning

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

Regeringen støtter den fiskeriregulering, som Danmark som initierende medlemsstat har udarbejdet på baggrund af en videnskabelig rådgivning i fællesskab mellem de berørte medlemsstater (Sverige og Tyskland) og med interessentinddragelse, idet forslaget samlet set anses for balanceret og videnskabeligt underbygget.

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

Regeringen kan støtte, at Rådet ikke gør indsigelser mod udstedelsen af den delegerede retsakt på grundlag af den fælles henstilling, og vil 8 dage fra oversendelsen af nærværende notat lægge dette til grund.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er ved notat af 8. marts 2017 blevet foreløbig orienteret om sagen.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.