

Særberetning

Havmiljø: EU-beskyttelsen spænder vidt, men stikker ikke dybt



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VII
Indledning	01-24
EU's have og oceaner	01-08
EU-foranstaltninger	09-24
Den fælles fiskeripolitik	10-15
Miljøpolitikker	16-21
Kommissionens og medlemsstaternes ansvar	22-23
EU-finansiering	24
Revisionens omfang og revisionsmetoden	25-29
Bemærkninger	30-82
Medlemsstaterne står over for udfordringer med hensyn til anvendelsen af EU-rammen for beskyttelse af havmiljøet	30-51
EU's beskyttede havområder yder i realiteten kun begrænset beskyttelse	31-39
De lovgivningsmæssige værktøjer, der forbinder EU's maritime biodiversitetspolitik med FFP, var ikke velfungerende i praksis	40-46
EU's beskyttelsesregler har ikke ført til genopretning af vigtige marine økosystemer og levesteder	47-51
Fremskridt i Atlanterhavet, men dårlige resultater i Middelhavet	52-75
Målbar forbedring i Atlanterhavet	55-58
Det store antal EU-foranstaltninger har ikke reduceret overfiskningen i Middelhavet	59-71
EU-værktøjerne til håndtering af fiskerioverkapacitet er ikke nøje afstemt efter de regionale behov og de miljømæssige indvirkninger	72-75
En lille andel af EU's finansiering anvendes til at støtte bevaringen af havmiljøet	76-82
Konklusioner og anbefalinger	83-97

Bilag

Bilag I - Fangstmetoder

Bilag II - Udvalgte BHO'er

Akronymer og forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Revisionsholdet

Tidsplan

Resumé

I Den Europæiske Unions (EU's) have er omfattende og har et væld af levesteder og arter. EU har en politik for beskyttelse af havmiljøet og bæredygtig anvendelse af de marine ressourcer. Forskerne og de politiske beslutningstagere har anerkendt, at fiskeriet i kraft af ressourceudvinding og skader på havbunden udgør et væsentligt pres på EU's have.

II EU's fælles fiskeripolitik omfatter fiskeri i EU's have og har til formål at sikre, at fiskeriaktiviteterne er miljømæssigt bæredygtige. Kommissionen spiller en større rolle med hensyn til bevarelsen af havets biologiske ressourcer end inden for miljøpolitikken, hvor Kommissionen og medlemsstaterne deler ansvaret. De mest relevante havmiljøpolitikker er fastsat i havstrategirammedirektivet og fugle- og habitatdirektiverne. EU-finansieringen er fordelt mellem forskellige finansieringsinstrumenter.

III 2020 var et vigtigt år for EU med hensyn til at opfylde målsætningerne for havmiljøet, og 2021 vil blive præget af afholdelsen af et konferencemøde om De Forenede Nationers konvention om biodiversitet. Vores beretning kan bidrage til at styrke de fremtidige politikdebatter.

IV I denne revision undersøgte vi, om EU-rammen til at lette de største pres på den marine biodiversitet og de marine levesteder var veludformet, og om den blev anvendt i praksis i udvalgte dele af Atlanterhavet og Middelhavet. Vi undersøgte også, om anvendelsen af EU-midlerne har givet resultater.

V Overordnet set konstaterede vi, at der var blevet indført en ramme til beskyttelse af havmiljøet, men at EU's foranstaltninger ikke havde bidraget til at genoprette en god miljøtilstand i havene eller til at bringe fiskeriet tilbage til et bæredygtigt niveau i alle have: Denne vurdering bakes op af en rapport fra Det Europæiske Miljøagentur, der blev offentliggjort, netop som vi afsluttede vores revisionsarbejde, og hvori det blev konstateret, at den marine biodiversitet stadig er truet i Europas have. I rapporten blev det desuden konstateret, at en stor del af vurderingerne af de marine arter og levesteder fortsat viser en "ugunstig bevaringsstatus" eller en "ukendt status". Vi konstaterede, at EU's indsats havde resulteret i målbare fremskridt i Atlanterhavet, men at Middelhavet stadig overfiskes i betydelig grad, og at kun en lille andel af Den Europæiske Hav- og Fiskerifond blev anvendt til at støtte bevaringen af havmiljøet.

VI Vi konstaterede navnlig følgende:

- a) EU's beskyttelsesregler har ikke ført til genopretning af vigtige økosystemer og levesteder. Nettet af beskyttede havområder var ikke repræsentativt for EU's forskelligartede have og ydede til tider kun ringe beskyttelse. I praksis fungerede bestemmelserne med henblik på at samordne fiskeripolitikken med miljøpolitikken ikke efter hensigten, og de arter og levesteder, der var beskyttet af fugledirektivet og habitatdirektivet, var baseret på forældede trusselsvurderinger.
- b) I Atlanterhavet, hvor fiskeriforvaltningen hovedsagelig består i at begrænse de tilladte fangstmængder, var der en målbar forbedring. Hovedparten af fiskebestandene blev fisket på en bæredygtig måde. Mange bestande blev dog stadig overfisket.
- c) I Middelhavet, hvor fiskeriforvaltningen hovedsagelig består i at begrænse fiskeriindsatsen (og ikke fangsterne), lå fiskerimængden på det dobbelte af de bæredygtige niveauer.
- d) De medlemsstater, vi besøgte, anvendte 6 % af deres finansiering fra Den Europæiske Hav- og Fiskerifond til foranstaltninger med direkte tilknytning til bevarelsesforanstaltninger og yderligere 8 % til foranstaltninger med indirekte tilknytning til bevarelsesforanstaltninger; i disse medlemsstater så vi desuden gode eksempler på projekter, der blev finansieret ved hjælp af LIFE og Interreg.

VII På grundlag af disse resultater fremsætter vi anbefalinger, som sigter mod at:

- 1) fastlægge de lovgivningsmæssige og administrative ændringer, der er nødvendige for at beskytte følsomme arter og levesteder
- 2) forbedre beskyttelsesforanstaltningerne i Middelhavet
- 3) øge EU-finansieringens potentiale.

Indledning

EU's have og oceaner

01 Den Europæiske Union (EU) har forpligtet sig til at fremme bæredygtig anvendelse af oceanerne og beskytte de marine økosystemer. EU og dets medlemsstater er individuelle parter i adskillige internationale aftaler, der er relevante for beskyttelsen af marine habitater og arter. Disse omfatter konventionerne om havret, den biologiske mangfoldighed, migrerende arter af vilde dyr (Bonnikonventionen) og beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen). Regionale havkonventioner og regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er) spiller også en central rolle.

02 I 2015 vedtog FN målene for bæredygtig udvikling, der fastsætter mål vedrørende "livet i havet" (jf. [tekstboks 1](#)). EU er forpligtet til at opfylde disse mål i sine have.

Tekstboks 1

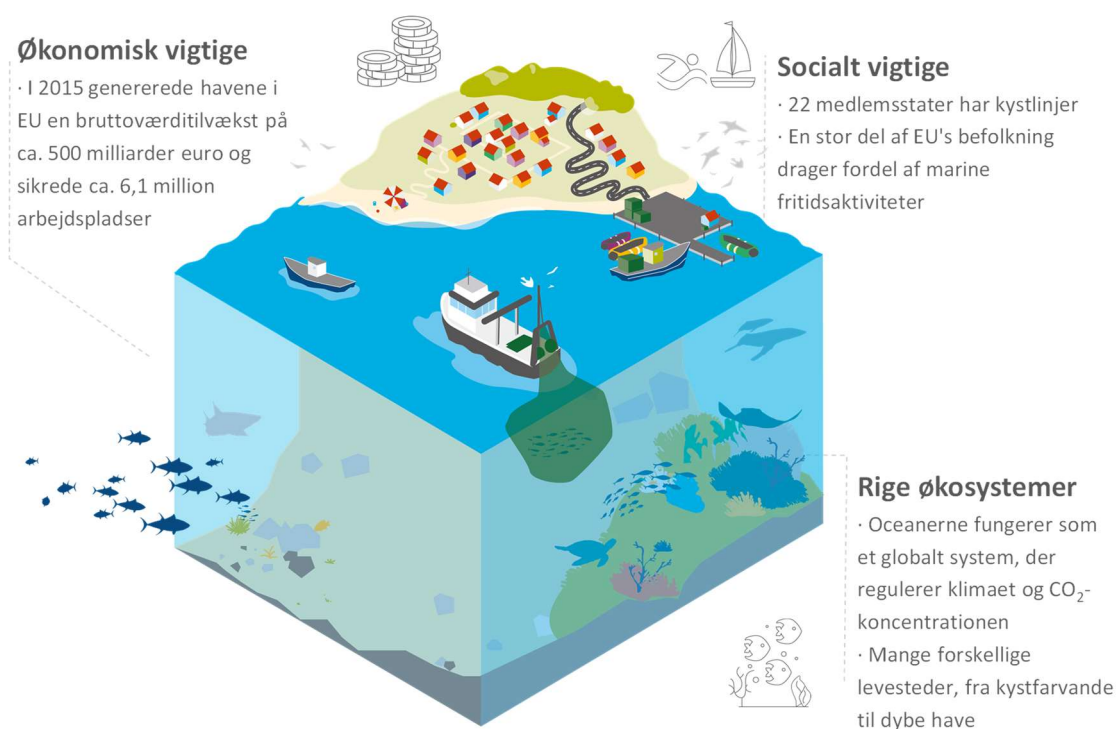
FN's mål 14 for bæredygtig udvikling: livet i havet

Dette mål sigter mod bevaring og bæredygtig udnyttelse af havene og de marine ressourcer. Det omfatter:

- at opfylde Aichimålet om, at 10 % af havområderne inden 2020 skal være beskyttede områder eller være omfattet af andre effektive bevarelsesforanstaltninger
- at sætte en stopper for overfiskning, for ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri og for destruktive fiskerimetoder
- at forbyde visse former for fiskeristøtte inden udgangen af 2020
- at give småfiskere adgang til havressourcer og markeder.

03 EU's have er omfattende (udtrykket "have" bruges i denne beretning til at dække både Atlanterhavet og andre have). De indeholder et væld af levesteder og arter og er økonomisk, socialt og miljømæssigt vigtige for EU, som vist i [figur 1](#).

Figur 1 - Vigtigheden af EU's have



Kilder: Revisionsretten på grundlag af [GD ENV's websted](#) og "State of Europe's Seas", EEA, 2015.

04 I henhold til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) skal EU integrere miljøbeskyttelseskrav og bæredygtig udvikling i sine politikker¹.

¹ Artikel 7 og 11 i TEUF.

05 I henhold til TEUF har EU enekompetence for så vidt angår bevarelsen af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik² (FFP). Kommissionen og medlemsstaterne³ deler ansvaret for miljøpolitikkerne, hvor de mest relevante for havene findes i en række direktiver: havstrategirammedirektivet⁴ samt fugledirektivet og habitatdirektivet⁵.

06 Det Europæiske Miljøagentur (EEA) aflagde i 2015 rapport om mange marine arters og levesteders meget dårlige forfatning med den konklusion, at det ikke kunne betragte Europas have som "sunde" eller "rene"⁶. I 2020 rapporterede EEA, at tabet af marin biodiversitet i Europas have ikke var blevet bragt til ophør, idet en stor del af vurderingerne af de marine arter og levesteder viste en ugunstig bevaringsstatus eller en ukendt status⁷. **Figur 2** viser EEA's klassifikation af biodiversitetens tilstand i Europas have.

² Artikel 3 i TEUF: "1. Unionen har enekompetence på følgende områder: (...) bevarelse af havets biologiske ressourcer inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik".

³ Artikel 4 i TEUF: "2. Der er delt kompetence mellem Unionen og medlemsstaterne på følgende hovedområder: (...) e) miljø".

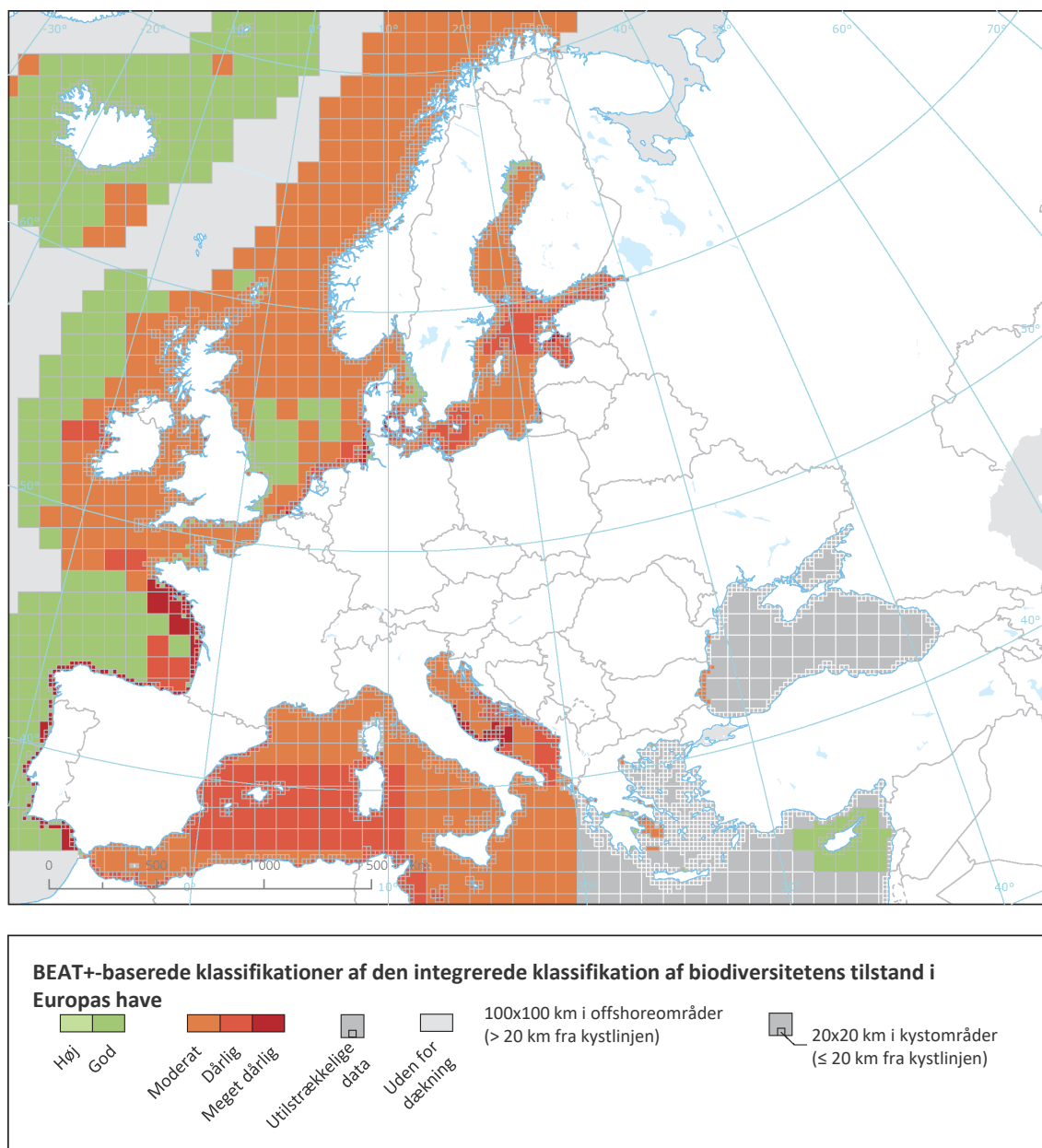
⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet) (EUT L 164 af 25.6.2008).

⁵ Henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁶ EEA: "State of Europe's Seas", 2015.

⁷ EEA-rapport nr. 17/2019: "[Marine messages II, Navigating the course towards clean, healthy and productive seas through implementation of an ecosystem-based approach](#)", 2020.

Figur 2 - EEA's klassifikation af biodiversitetens tilstand i Europas have



Kilde: © Det Europæiske Miljøagentur, rapporten "Marine messages II", 2020, figur 3.1, s. 27.

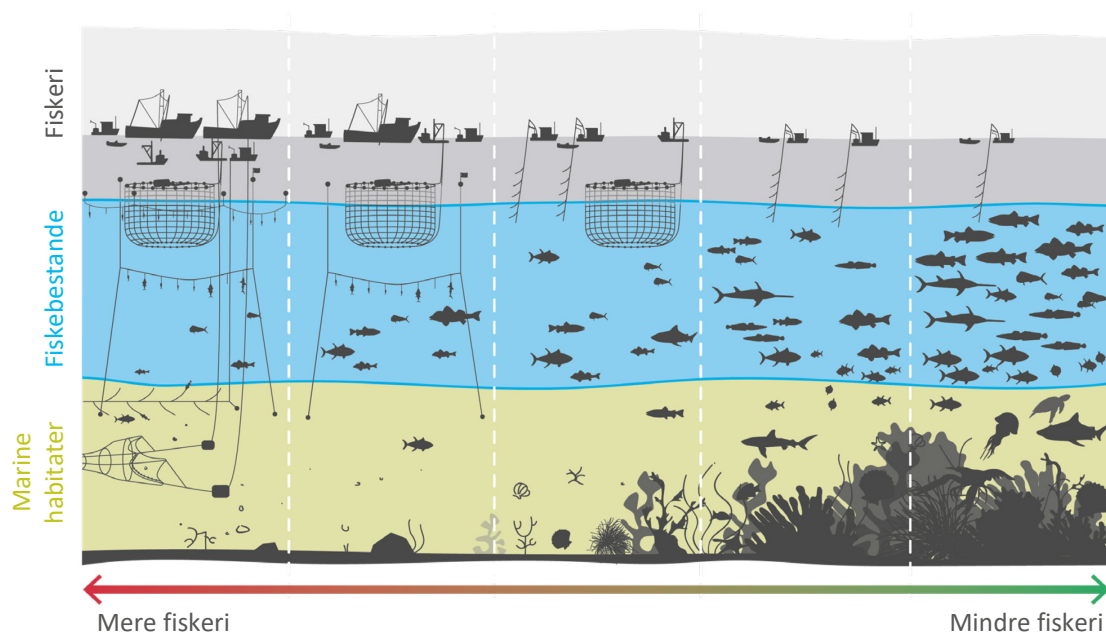
07 Fiskeri udgør i kraft af ressourceudvinding og skader på havbunden et af de største pres på havmiljøet. Det Europæiske Miljøagentur rapporterede i 2020⁸, at fiskeriaktiviteter var ansvarlige for nogle af de største belastninger af økosystemerne i Europas have, og Den Mellemstatslige Videnspolitikplatform vedrørende Biodiversitet og Økosystemydelser rapporterede i 2019⁹, at fiskeri havde den største indvirkning på

⁸ EEA-rapport nr. 17/2019: "Marine messages II", figur 4.1.

⁹ IPBES 2019: "Global assessment report on biodiversity and ecosystem services".

de marine økosystemer. De Forenede Nationers Fødevare- og Landbrugsorganisation (FAO) bemærker, at trawlere har en dramatisk indvirkning på økosystemet, herunder fysisk beskadigelse af havbunden, overfiskning af demersale ressourcer og en uhyre mængde bifangster og dertil hørende udsmid¹⁰. **Figur 3** viser forholdet mellem fiskeri og bevaring, og **bilag I** giver en kort beskrivelse af en række fangstmetoder.

Figur 3 - Indvirkningen af overfiskning



Kilde: Revisionsretten.

08 Fiskeri kan omfatte bifangst af sårbare arter (som f.eks. hajer) eller af havpattedyr, havfugle og skildpadder. Klimaændringer, forurening, udvikling af kystområder, forstyrrelser af havbunden og spredning af ikkehjemmehørende arter indvirker også på den marine biodiversitet. I 2015 rapporterede Den Internationale Union for Naturbevarelse (IUCN), at 7,5 % af de europæiske marine fiskearter var i fare for at blive udryddet, og at der ikke forelå tilstrækkelige videnskabelige oplysninger til at kunne evaluere risikoen for udryddelse af yderligere 20,6 % af fiskearterne¹¹.

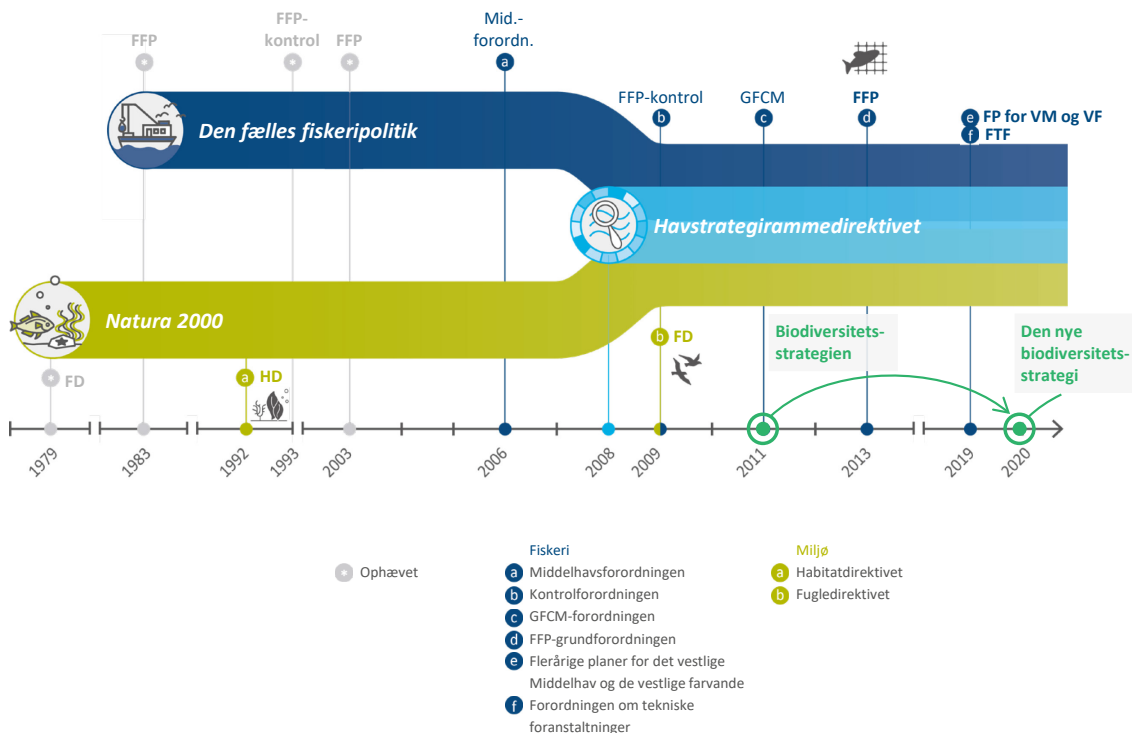
¹⁰ Jf. FAO's undersøgelse: "Ecosystem Effects of Fishing in the Mediterranean: An Analysis of the Major Threats of Fishing Gear and Practices to Biodiversity and Marine Habits", 2004.

¹¹ IUCN: "European Red List of Marine Fishes", 2015.

EU-foranstaltninger

09 EU har indført en ramme for beskyttelse af havmiljøet. Den omfatter adskillige miljødirektiver og forordninger om fiskeri. **Figur 4** giver et overblik over de EU-politikker, der er mest relevante for denne revision.

Figur 4 - Politikoversigt



Kilde: Revisionsretten.

Den fælles fiskeripolitik

10 Den fælles fiskeripolitik (FFP)¹² fastsætter reglerne for fiskeri i EU. Den hjælper også med til at sikre, at fiskeriaktiviteterne er miljømæssigt bæredygtige, og til at minimere deres negative indvirkning på det marine økosystem¹³. FFP har til formål at

¹² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1380/2013 af 11. december 2013 om den fælles fiskeripolitik (EUT L 354 af 28.12.2013). Denne forordning er politikens grundlæggende retsakt, og den er blevet suppleret med mange andre retsakter. I forenklingssøjemed henviser vi til denne forordning som "FFP".

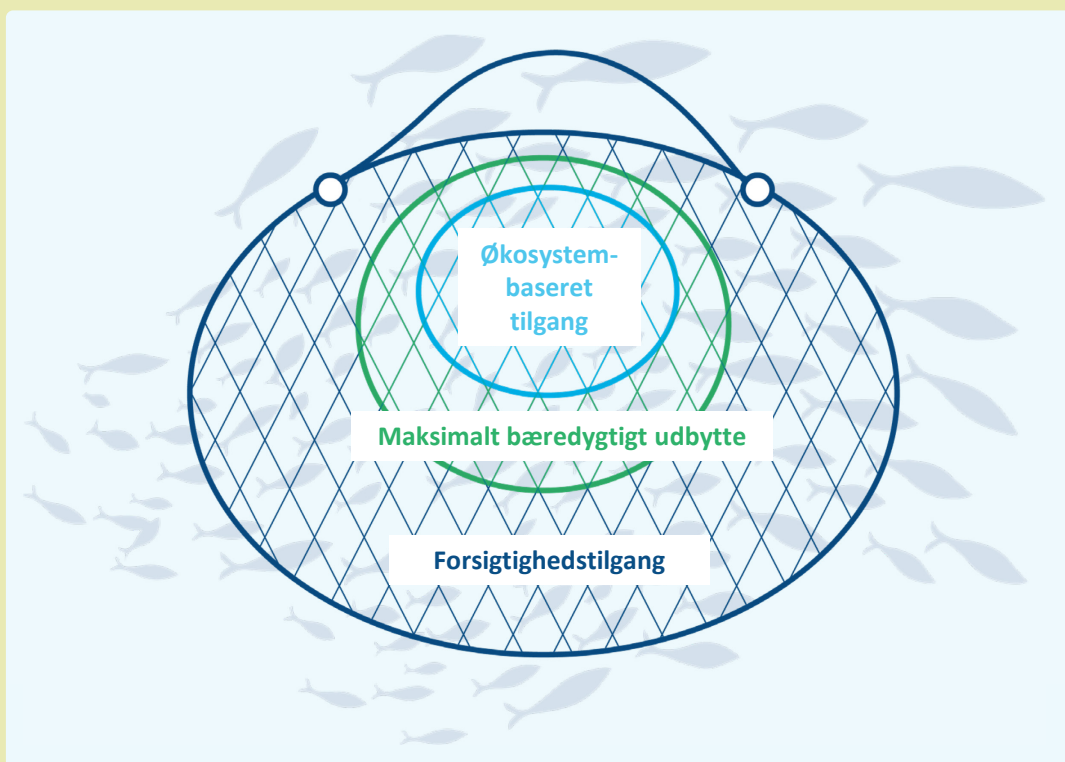
¹³ Artikel 2 i FFP.

sikre, at befiskningsgraden senest i 2020 ikke overstiger det "maksimalt bæredygtige udbytte"¹⁴ (jf. [tekstboks 2](#)).

Tekstboks 2

Maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY)

Ved anvendelse af MSY opnås der høje fangstniveauer, samtidig med at der opretholdes produktive fiskebestande i sunde marine økosystemer: Hvis der fanges fisk over dette niveau, svækkes fiskebestandene. Ved anvendelse af MSY holdes fiskebestandene på højere niveauer end med den "forsigtighedstilgang", der blev krævet på FN's konference om miljø og udvikling og i FN's aftale om fiskebestande. Forsigtighedstilgangen har til formål at holde fiskebestandene over sikre biologiske grænser og er en nødvendig, men ikke fyldestgørende betingelse for MSY. Både forsigtighedstilgangen og MSY er indlemmet i den økosystembaserede tilgang til fiskeriforvaltning og indebærer faldende niveauer af fiskefangster.



Kilde: Revisionsretten, baseret på [ICES Advice basis, June 2012](#) (ICES, rapport fra ICES' rådgivningsudvalg 2012, ICES-rådgivning, 2012, bind 1).

¹⁴ Artikel 2, stk. 1 og 2, i FFP.

11 FFP havde en målsætning om at opnå MSY "inden udgangen af 2015 og på et gradvist stigende grundlag senest inden udgangen af 2020 for alle bestande". I 2019 fandt EEA det usandsynligt, at EU ville opfylde sin FFP-målsætning for 2020 i Middelhavet¹⁵.

12 EU-fiskerfartøjer kan under forbehold af FFP's regler fiske i alle EU-have. I kystfarvandene forvalter medlemsstaterne adgangen i henhold til en midlertidig undtagelse, der er blevet forlænget flere gange siden 1983¹⁶.

13 EU's fiskeriforvaltning organiseres forskelligt i Atlanterhavet og Middelhavet: I Atlanterhavet er det hovedsageligt en kvoteordning, der finder anvendelse, mens Middelhavet hovedsageligt forvaltes ved hjælp af en fiskeriindsatsordning. For så vidt angår Atlanterhavet fastsætter EU hvert år fangstbegrænsninger, der betegnes som "samlede tilladte fangstmængder" (TAC'er), og fordeler dem¹⁷ mellem medlemsstaterne og efter fiskerizone. For så vidt angår Middelhavet finder to EU-forordninger desuden anvendelse: Middelhavsforordningen¹⁸ og forordningen for fiskeri i aftaleområdet for Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet ("GFCM-forordningen")¹⁹, der indeholder forvaltningsforanstaltninger og tekniske foranstaltninger. *Tekstboks 3* giver et eksempel på TAC'er og fiskeriindsats.

¹⁵ EEA: "Status of marine fish and shellfish stocks in European seas", 2019.

¹⁶ Artikel 5 i FFP.

¹⁷ Vedrørende fiskerimuligheder for 2020 henvises til Rådets forordning (EU) 2020/123 af 27. januar 2020 om fastsættelse for 2020 af fiskerimuligheder for visse fiskebestande og grupper af fiskebestande gældende for EU-farvande og for EU-fiskerfartøjer i visse andre farvande (EUT L 25 af 30.1.2020).

¹⁸ Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006 af 21. december 2006 om forvaltningsforanstaltninger til bæredygtig udnyttelse af fiskeressourcerne i Middelhavet (EUT L 409 af 30.12.2006).

¹⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1343/2011 af 13. december 2011 om visse bestemmelser for fiskeri i aftaleområdet for GFCM (Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet) (EUT L 347 af 30.12.2011).

Tekstboks 3

De "samlede tilladte fangstmængder" sammenlignet med "fiskeriindsatsen"

I januar 2020 fastsatte Rådet de **samlede tilladte fangstmængder** for visse fiskebestande i Atlanterhavet for 2020. Disse omfattede 922 064 tons makrel (*Scomber scombrus*) fordelt mellem 14 EU-medlemsstater, Norge og Færøerne i henhold til de definerede havområder. Der var ingen begrænsninger med hensyn til havdage for fiskerfartøjer for denne bestand.

I december 2019 fastsatte Rådet den maksimalt tilladte **fiskeriindsats** for visse fiskebestande i Middelhavet og Sortehavet for 2020. Den omfattede et maksimum på 108 349 havdage for italienske fiskerfartøjer og 39 257 havdage for kroatiske fartøjer, hvor de kunne fiske efter europæisk kulmule, dybvandsrosenreje, jomfruhummer og rød mulle i Adriaterhavet. Der var ingen fangstbegrænsninger for disse bestande.

14 Indtil 2019, hvor EU's flerårige forvaltningsplan for det vestlige Middelhav trådte i kraft, og GFCM's flerårige forvaltningsplan for demersale bestande i Adriaterhavet blev vedtaget, var medlemsstaternes indsatsbegrænsninger fastsat i de nationale forvaltningsplaner, og der fandtes ingen ramme for overvågningen af indsatsbegrænsningen på EU-plan.

15 EU, EU's Middelhavsmedlemsstater og andre Middelhavslande er parter i GFCM. GFCM's målsætninger omfatter bevarelse og bæredygtig udnyttelse af de levende marine ressourcer i Middelhavet²⁰. I 2017 undertegnede GFCM-parterne, herunder EU, [MedFish4Ever-ministererklæringen](#)²¹.

²⁰ Artikel 2 i GFCM: "Aftalens formål er at sikre bevarelse og bæredygtig udnyttelse på biologisk, socialt, økonomisk og miljømæssigt plan af de levende marine ressourcer (...) i aftaleområdet."

²¹ [Ministerkonference om bæredygtigheden af fiskeriet i Middelhavet 2017, MedFish4Ever-ministererklæringen i Malta](#). Egypten underskrev ikke denne erklæring.

Miljøpolitikker

EU's beskyttede havområder (Natura 2000)

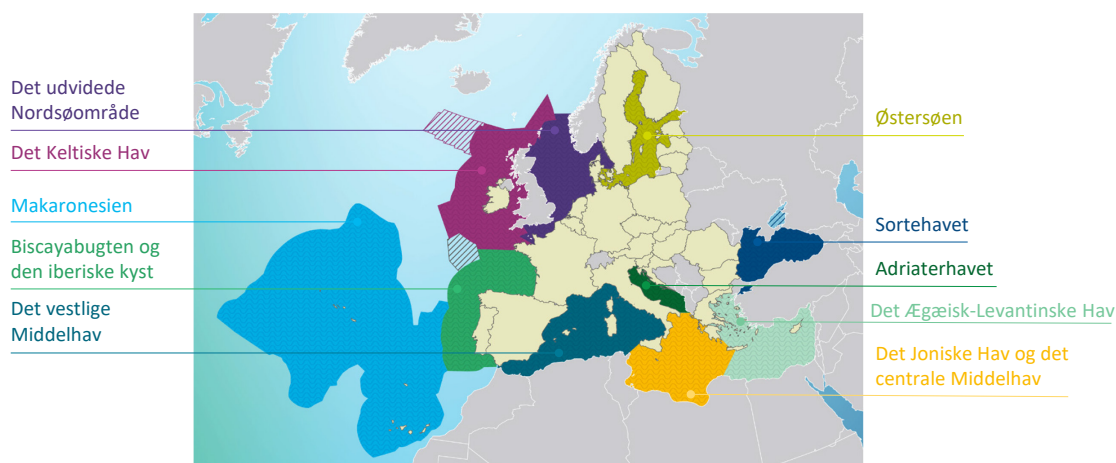
16 Fugledirektivet (1979) og habitatdirektivet (1992) har til formål at beskytte truede arter og levesteder på tværs af EU og sammen danne "Natura 2000"-nettet af beskyttede områder. Medlemsstaterne udpeger og forvalter Natura 2000-områderne. Beskyttede områder i havet benævnes beskyttede havområder (BHO'er). Ved udgangen af 2019 var der mere end 3 000 BHO'er.

Havstrategirammedirektivet

17 I 2007 vedtog Kommissionen en integreret havpolitik²², der har til formål at styrke samordningen af de forskellige politikområder. Havstrategirammedirektivet fra 2008 udgør miljørøjlen i denne politik.

18 Havstrategirammedirektivet etablerer havregioner og subregioner (jf. [figur 5](#)) og kræver, at medlemsstaterne opnår en "god miljøtilstand" i deres have senest i 2020²³. Medlemsstaterne skal gennemføre strategier for deres have i samarbejde med andre medlemsstater, som de deler en havregion eller subregion med.

Figur 5 - Havstrategirammedirektivets havregioner og subregioner



Kilde: Revisionsretten på grundlag af det tekniske dokument "[Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions](#)".

²² KOM(2007) 575 endelig af 10. oktober 2007: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: "[En integreret EU-havpolitik](#)".

²³ Artikel 1 i havstrategirammedirektivet.

19 Medlemsstaterne skulle vurdere deres havområder på grundlag af 11 kvalitative deskriptorer (jf. [tekstboks 4](#)) og fremlægge overvågningsprogrammer og foranstaltninger med henblik på at opnå en god miljøtilstand senest i 2020.

Tekstboks 4

Resumé af kvalitative deskriptorer til beskrivelse af en god miljøtilstand

- 1) Biodiversiteten er opretholdt.
- 2) Ikkehjemmehørende arter ligger på niveauer, der ikke ændrer økosystemerne i negativ retning.
- 3) Populationerne af alle fiske- og skaldyrarter, der udnyttes erhvervsmæssigt, ligger inden for sikre biologiske grænser.
- 4) Alle elementer i havets fødenet, i den udstrækning de er kendt, er i stand til at sikre en langvarig artstæthed.
- 5) Menneskeskabt eutrofiering er minimeret.
- 6) Havbundens integritet er på et niveau, der sikrer, at økosystemerne bevarer.
- 7) Permanent ændring af de hydrografiske egenskaber påvirker ikke de marine økosystemer i negativ retning.
- 8) Koncentrationerne af forurenende stoffer er ikke på skadelige niveauer.
- 9) Mængderne af forurenende stoffer i fisk og skaldyr er lave.
- 10) Affaldet i havet forvolder ikke skade.
- 11) Indførelsen af energi, herunder undervandsstøj, påvirker ikke havmiljøet i negativ retning.

20 I 2018 konkluderede Kommissionen²⁴, at der var behov for forbedringer i forbindelse med alle indsatsprogrammer, og at opnåelsen af en god miljøtilstand senest i 2020 på tværs af alle havregioner og for alle deskriptorer var usandsynlig²⁵. I 2020 anerkendte Kommissionen²⁶, at fremskridtene med hensyn til opnåelsen af en god miljøtilstand ikke havde været hurtige nok, og identificerede kritiske områder, der kan forbedres.

Biodiversitetsstrategier

21 I 2011 vedtog Kommissionen en meddelelse om en biodiversitetsstrategi frem til 2020²⁷, hvori der blev fastsat et mål om at standse tabet af biodiversitet og forringelsen af EU's landlige og marine økosystemer senest i 2020. I 2015 anerkendte man i midtvejsevalueringen af strategien, at de marine arter og økosystemer stadig var i tilbagegang i EU's have, og at Natura 2000-nettet for havområder stadig var ufuldstændigt²⁸. I maj 2020 udsendte Kommissionen en ny [biodiversitetsstrategi](#). Den sigter mod at beskytte mindst 30 % af EU's havområde senest i 2030 og strengt beskytte mindst 10 %.

Kommissionens og medlemsstaternes ansvar

22 Eftersom EU har enekompetence inden for bevarelsen af havets biologiske ressourcer, spiller Kommissionen en større rolle på dette område end på havmiljøområdet, hvor ansvaret deles med medlemsstaterne. Kommissionen fremsætter forslag til forordninger vedrørende fiskeriforvaltning (navnlig i forbindelse med tilladte fangster, fangstmetoder og kontroller samt finansiering). Kommissionen

²⁴ COM(2018) 562 final af 31. juli 2018: Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet.

²⁵ COM(2018) 562 final af 31. juli 2018: [Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurdering af medlemsstaternes indsatsprogrammer under havstrategirammedirektivet](#).

²⁶ COM(2020) 259 final af 25. juni 2020: [Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet](#).

²⁷ KOM(2011) 244 af 3. maj 2011: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "[Vores livsgaranti, vores naturkapital: EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020](#)".

²⁸ COM(2015) 478 final af 2. oktober 2015: Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet "[Midtvejsevaluering af EU's 2020-strategi for biodiversitet](#)".

fører tilsyn med medlemsstaternes gennemførelse inden for begge politikområder: Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri (GD MARE) tager sig af fiskeriområdet, mens Generaldirektoratet for Miljø (GD ENV) tager sig af havmiljøområdet. Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF) er en pulje af eksperter, der rådgiver Kommissionen om fiskeriforvaltning; Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES) er et mellemstatsligt havforskningsorgan for det nordlige Atlanterhav, der yder videnskabelig rådgivning til Kommissionen.

23 *Tabel 1* illustrerer, hvordan ansvaret for miljø- og fiskeripolitikkerne er fordelt mellem Kommissionen og medlemsstaterne i de forskellige havområder. Medlemsstaterne er ansvarlige for foranstaltninger til gennemførelse af miljødirektiverne og for at anvende reglerne i FFP. Disse omfatter retten til at træffe beskyttelsesforanstaltninger i dens havområder (f.eks. ved anvendelse af artikel 11 og 20 i FFP).

Tabel 1 - Ansvar for miljø- og fiskeripolitikkerne

		<i>Fiskeri</i>	<i>Miljø</i>
12 sømil 100 sømil i Makaronesien ^(a)	Territoriale farvande	Medlemsstater ^(b) Den Europæiske Union ^(c)	Kystmedlemsstater
12-200 sømil 100-200 sømil i Makaronesien	Erklærede EEZ'er	Den Europæiske Union	Kystmedlemsstater
Andre områder ^(d)	Områder uden for EEZ'erne	RFFO'er ^(e)	RHK'er og RFFO'er (i tilfælde af internationale farvande) Medlemsstater (i tilfælde af nationale farvande)

^(a) Denne regel finder anvendelse på alle regioner i EU's yderste periferi.

^(b) Medlemsstaterne regulerer fiskerfartøjers adgang til disse farvande i henhold til en midlertidig undtagelse

^(c) FFP giver EU beføjelser over alle EU's farvande.

^(d) FFP-reglerne finder anvendelse på EU-fiskerfartøjer og EU-borgere i internationale farvande.

^(e) GFCM er kompetent for så vidt angår territorialfarvande, EEZ-farvande og internationale farvande i Middelhavet og Sortehavet.

Kilde: Revisionsretten.

EU-finansiering

24 EU-finansieringen kan støtte beskyttelsen af havmiljøet ved hjælp af en række instrumenter (som f.eks. Den Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) og LIFE- og Interreg-programmerne), men ingen af disse er specifikt rettet mod havbeskyttelse. I henhold til artikel 6 i forordning nr. 508/2014 omfatter EHFF's anvendelsesområde støtte til FFP til bevarelsen af havets biologiske ressourcer. Kommissionen rapporterer ikke direkte om den samlede EU-finansiering, der er afsat til havmiljøet.

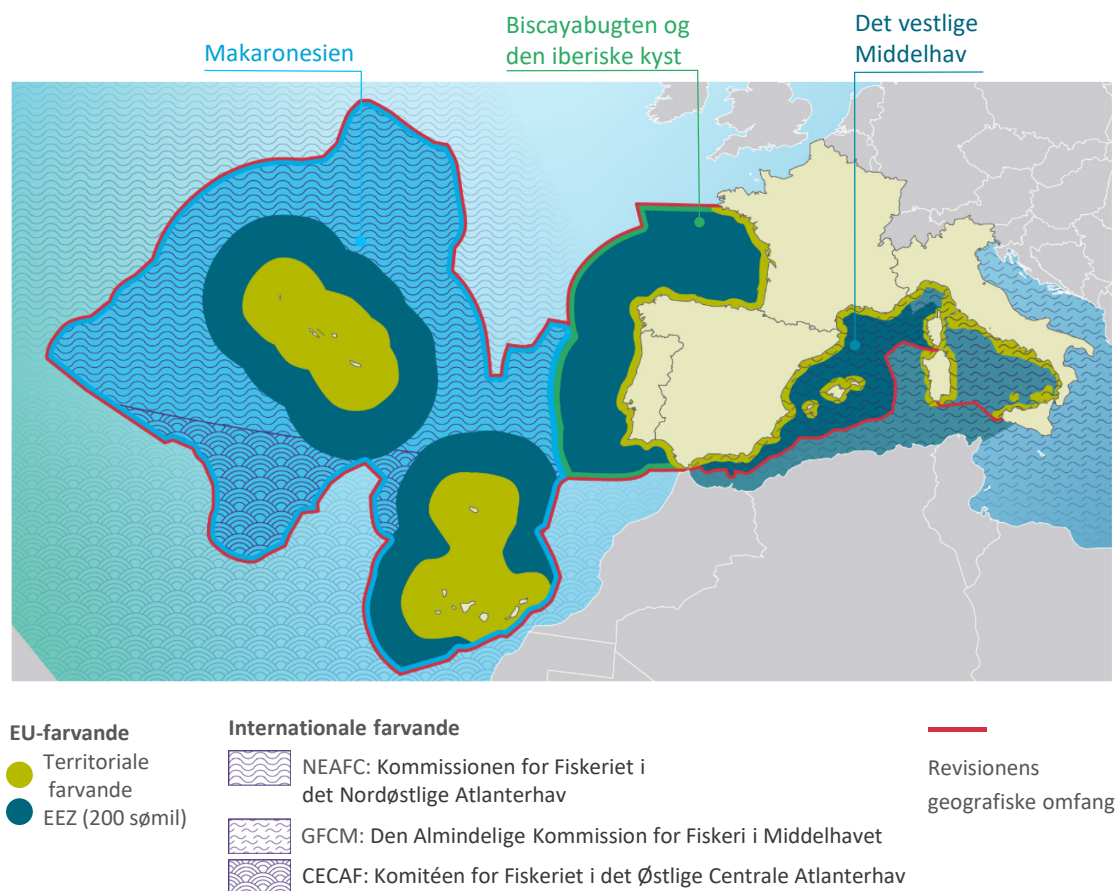
Revisionens omfang og revisionsmetoden

25 Vi så på EU's politik og udgiftsrammer og dets håndtering af de største belastninger af den marine biodiversitet og de marine levesteder, idet vi fokuserede på presset fra kommercielt fiskeri. Vi undersøgte:

- om EU-rammen var veludformet og blev anvendt korrekt af Kommissionen og medlemsstaterne
- om der var sket fremskridt i Atlanterhavet og Middelhavet
- om Kommissionen og medlemsstaterne havde opnået resultater ved anvendelsen af EU-midlerne.

26 Vores revision dækkede perioden fra vedtagelsen af havstrategirammedirektivet i 2008 frem til den 1. marts 2020. Vi fokuserede på Biscayabugten og den iberiske kyst, Makaronesien og det vestlige Middelhav og besøgte de medlemsstater, der har kystlinjer i disse havområder - Spanien, Frankrig, Italien og Portugal. [Figur 6](#) illustrerer det geografiske område, som vores revision dækker.

Figur 6 - Revisionens geografiske omfang



Kilde: Revisionsretten på grundlag af det tekniske dokument "[Delineation of the MSFD Article 4 marine regions and subregions](#)".

27 Vores revision omfattede ikke direktivet om maritim fysisk planlægning²⁹ og strategien for blå vækst, eftersom medlemsstaterne ikke aflægger rapport til Kommissionen om maritim fysisk planlægning før 2021.

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/89/EU af 23. juli 2014 om rammerne for maritim fysisk planlægning.

28 I forbindelse med vores revisionsarbejde:

- undersøgte vi Kommissionens forslag, retningslinjer og relevante rapporter
- besøgte vi de nationale og regionale myndigheder og repræsentanter for fiskerisektoren og miljøorganisationerne i Spanien, Frankrig, Italien og Portugal
- gennemgik vi EU's finansiering af projekter vedrørende beskyttelse af havmiljøet og undersøgte sådanne projekter og 21 veletablerede beskyttede havområder med forskellige beskyttelses mål fra de udvalgte havområder
- konsulterede vi et ekspertpanel med henblik på at anvende deres ekspertise til at analysere sammenhængen mellem miljø- og fiskeripolitikker
- gennemgik vi relevante undersøgelser og rapporter, herunder fra Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF) og Det Europæiske Miljøagentur.

29 2020 er et vigtigt år for EU med hensyn til opfyldelsen af bevarelsesmålene under 2011-biodiversitetsstrategien, FFP og havstrategirammedirektivet. I 2021 forventes det, at partskonferencen under konventionen om den biologiske mangfoldighed vil blive afholdt. Denne beretning indeholder en analyse af de hidtidige resultater vedrørende beskyttelsen af den marine biodiversitet og kan således bidrage til drøftelsen af de fremtidige muligheder.

Bemærkninger

Medlemsstaterne står over for udfordringer med hensyn til anvendelsen af EU-rammen for beskyttelse af havmiljøet

30 EU's retlige ramme kræver, at medlemsstaterne beskytter havmiljøet. Vi undersøgte, om EU-rammen var blevet fastlagt og anvendt med henblik på at lette en sådan beskyttelse. Med henblik herpå undersøgte vi, om rammen tilvejebragte effektive værktøjer til beskyttelse af havområder, fastsatte et klart handlingsgrundlag, blev integreret med andre politikområder, der har indvirkning på havmiljøet, og blev baseret på ajourført videnskabelig rådgivning, der identificerer de arter og levesteder, som er mest truede.

EU's beskyttede havområder yder i realiteten kun begrænset beskyttelse

31 Kommissionen definerer BHO'er som havområder, der primært er oprettet med henblik på naturbevarelse. For at være effektive skal BHO'erne have tydelige målsætninger og velforvaltede foranstaltninger, der er baseret på den bedste tilgængelige forskning³⁰. Havstrategirammedirektivet kræver, at medlemsstaterne i deres strategier medtager geografiske beskyttelsesforanstaltninger, der vil bidrage til et sammenhængende og repræsentativt net af beskyttede havområder³¹.

32 BHO'erne omfatter mange bevarelsesmål via forskellige beskyttelsesforanstaltninger, der kan indbefatte fiskeribegrænsninger. Medlemsstaterne anvender flere fiskeribegrænsningsniveauer inden for BHO'erne (jf. eksemplet i [tekstboks 5](#)). I 2018 konkluderede EEA, at BHO-nettet ikke var økologisk repræsentativt³².

³⁰ COM(2015) 481 final af 1. oktober 2015: [Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om fremskridt med etableringen af beskyttede havområder \(som fastsat ved artikel 21 i havstrategirammedirektivet \(direktiv 2008/56/EF\)\)](#).

³¹ Artikel 13, stk. 4.

³² EEA: ["Marine Protected Areas: Designed to conserve Europe's marine life, marine protected areas are a globally recognised tool for managing and enhancing our marine ecosystems"](#), 2018.

Tekstboks 5

Forskellige beskyttelsesniveauer i Cinque Terre-BHO'et (Italien)

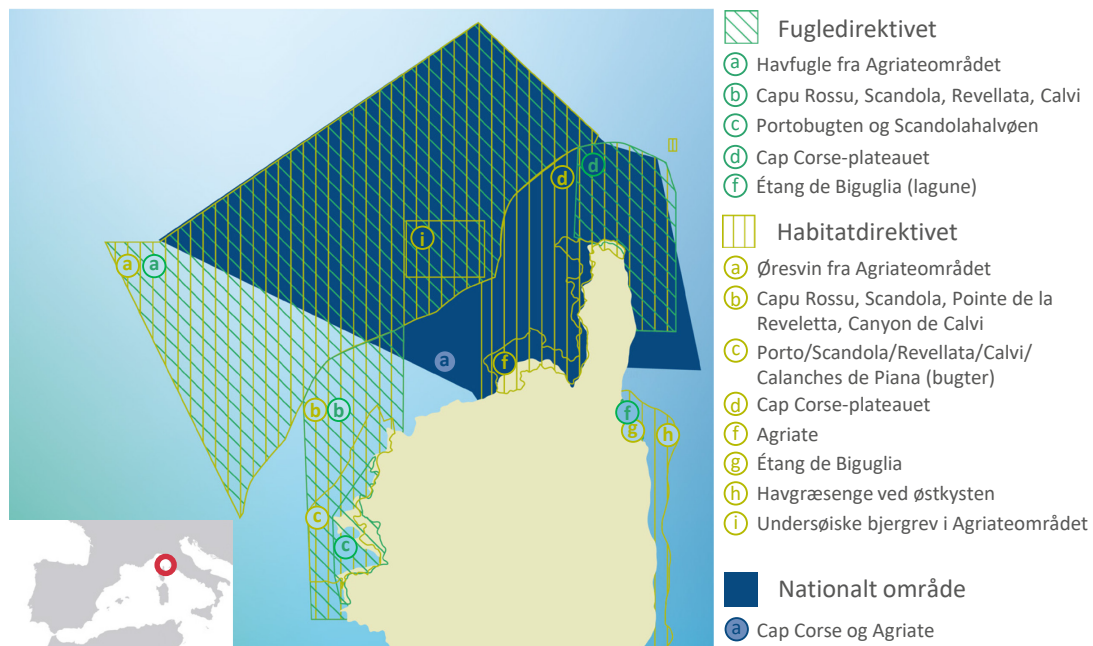


Kilde: Revisionsretten på grundlag af et originalt billede © Ente Parco Nazionale delle Cinque Terre.

BHO'et dækker 4 554 ha og har tre beskyttelsesniveauer. Zone A (forbud mod fiskeri) dækker kun 104 ha (2,3 % af BHO'et). I zone B og C har de lokale fiskere tilladelse til at fiske med forudgående tilladelse fra forvaltningsmyndigheden. Zone C er en stødpudezone mellem de områder, der er vigtigst med hensyn til biodiversitet, og de områder uden for BHO'et, der har mindre strenge begrænsninger.

33 BHO'er er ikke berettiget til at blive udpeget som værende en del af Natura 2000-nettet, medmindre de vedrører levesteder eller arter, der er angivet i fugledirektivet og habitatdirektivet. Udpegede BHO'er overlapper ofte hinanden og nationale beskyttede områder. **Figur 7** viser, hvordan disse områder kan være forbundet med hinanden.

Figur 7 - Beskyttede områder i det nordlige Korsika (Frankrig)



Kilder: INPN, Cartographie des espaces naturels ou protégés: <https://inpn.mnhn.fr/viewer-carto/espaces/I056FR9100008> og oversigt over Natura 2000-nettet: <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

34 BHO'erne afhjælper presset på fiskeriet ved hjælp af forskellige beskyttelsesniveauer. Vi undersøgte, hvordan medlemsstaternes retlige bestemmelser beskyttede 21 veletablerede Natura 2000-BHO'er (jf. *bilag II*), og konstaterede, at:

- a) tre af dem (14 %) omfattede fiskeriforbud i størstedelen af det beskyttede havområde (BHO)
- b) ni af dem (43 %) omfattede en række begrænsninger af fiskeriaktiviteterne - forbud mod visse fangstmetoder, krav om tilladelser eller tilladelse af fiskeri i størstedelen af BHO'et
- c) medlemsstaterne i ni BHO'er (43 %) havde kun pålagt få eller ingen specifikke begrænsninger af fiskeriaktiviteterne.

35 EU-lovgivningen kræver ikke, at der er knyttet forvaltningsplaner til BHO'er, men OECD³³ har påpeget dette som god praksis. I forvaltningsplanerne defineres de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte BHO'erne, og de myndigheder, der er ansvarlige for denne opgave. Lidt over halvdelen af de BHO'er, som vi undersøgte, havde sådanne planer. I 2019 rapporterede Verdensnaturfonden (WWF)³⁴, at selv om BHO'erne dækkede 12,4 % af EU's havområder, var kun 1,8 % omfattet af BHO-forvaltningsplaner. I 2020 rapporterede EEA, at under 1 % af de europæiske BHO'er kunne betragtes som havreservater med fuld beskyttelse (f.eks. ved hjælp af fiskeriforbud), og at der var behov for at styrke forvaltningen af BHO'erne³⁵.

36 Medlemsstaterne kan anvende BHO'er til at beskytte havområder mod en lang række belastninger ud over fiskeri (som f.eks. sandsugning, minedrift, olie- og gasefterforskning, industrielle udledninger, opankringer, skibsfart og undersøiske kabler).

37 I 2019 konkluderede en videnskabelig undersøgelse³⁶, at 59 % af de analyserede BHO'er blev trawlet kommercielt på niveauer, der var højere end i ikkebeskyttede områder, og at mange BHO'er ikke beskyttede de sårbare arter. Undersøgelsen viste endvidere, at en stor del af EU's geografisk imponerende BHO-net yder en falsk tryghedsfornemmelse med hensyn til, om der træffes positive bevarelsesforanstaltninger. I de tilfælde, hvor BHO'erne omfattede fiskeribegrænsninger, fandt vi eksempler på supplerende beskyttelsespraksisser (jf. [tekstboks 6](#)).

³³ "Marine Protected Areas Economics, Management and Effective Policy Mixes"
<https://www.oecd.org/environment/resources/Marine-Protected-Areas-Policy-Highlights.pdf>.

³⁴ WWF: "Protecting Our Ocean - Europe's Challenges to Meet the 2020 Deadlines", 2019.

³⁵ EEA: "Marine messages II", tekstboks 3.2, 2020.

³⁶ Dureuil et al.: "Elevated trawling inside protected areas undermines conservation outcomes in a global fishing hot spot", *Science*, bind 362, udgave 6421, s. 1403-1407, 2018.

Tekstboks 6

Beskyttede havområder (BHO'er) og beskyttelse mod fiskeri

Selv om der er fiskeriforbud i Cinque Terre-BHO'et (Italien), var forvalterne klar over, at der forekom hyppige tilfælde af ulovligt trawlfiskeri inden for det beskyttede område. I 2009 anbragte man antitrawlpullerter (se billede) for at mindske ulovligt fiskeri. Disse antitrawlpullerter blokerer trawlet og sammenfiltrer nettene.



Kilde: © Parco Nazionale delle Cinque Terre.

38 I 2018 rapporterede EEA³⁷, at EU havde nået det mål om geografisk dækning, ifølge hvilket mindst 10 % af EU's farvande skulle udpeges til BHO'er inden udgangen af 2020, men at de beskyttede områder fokuserede for meget på kystfarvandene og ikke dækkede dybhavet i tilstrækkelig grad. EEA konkluderede, at BHO-nettet stadig ikke var repræsentativt for hele viften af biodiversitet i de dækkede områder, og at den marine biodiversitet havde brug for bedre beskyttelse³⁸. I 2020 vurderede Kommissionen, at mindre end 1 % af havområderne i EU var strengt beskyttede³⁹.

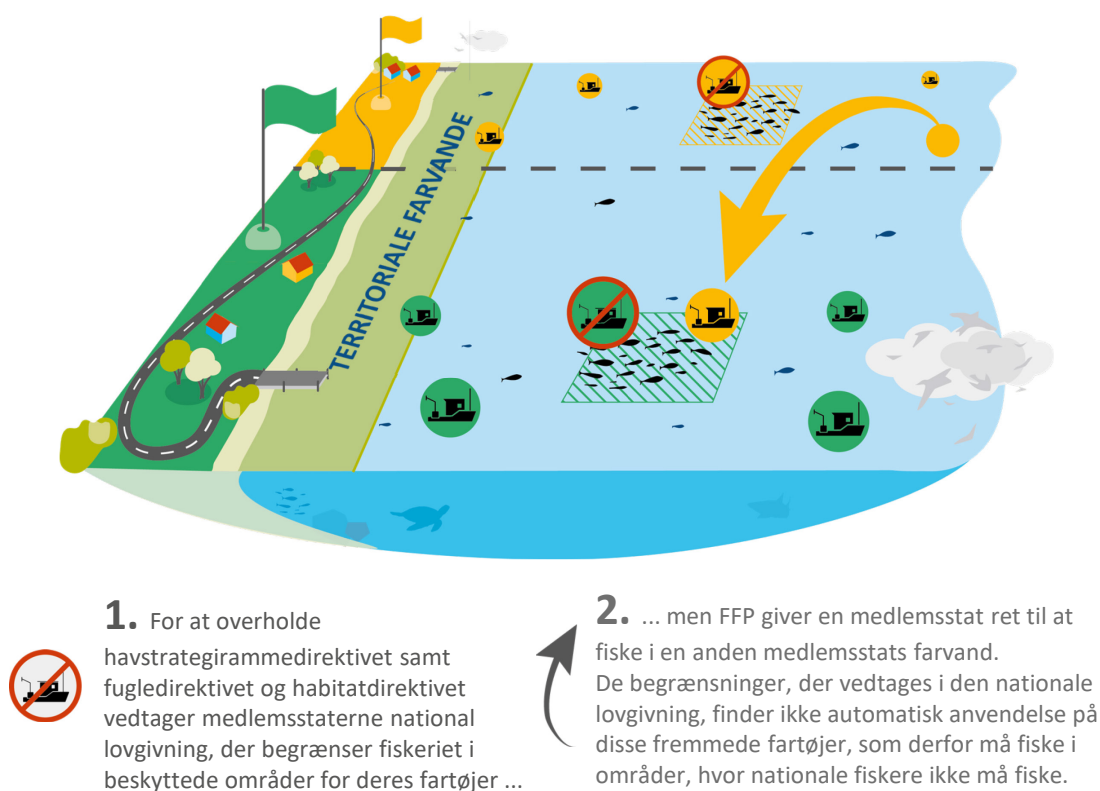
³⁷ EEA: "EU reaches the Aichi target of protecting ten percent of Europe's seas", 2018.

³⁸ EEA: "Marine Protected Areas", 2018.

³⁹ COM(2020) 380 final af 20. maj 2020: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, EU's biodiversitetsstrategi for 2030. [Naturen skal bringes tilbage i vores liv.](#)

39 *Tabel 1* viser de forskellige ansvarsområder i forbindelse med miljø- og fiskeripolitikkerne efter havområdets type. Medlemsstaterne skal overholde forpligtelserne vedrørende bevaringen af havmiljøet i havstrategirammedirektivet, fugledirektivet og habitatdirektivet, og i den forbindelse opretter de BHO'er og pålægger restriktioner for deres egne fiskerfartøjer. I deres territoriale farvande kan de desuden begrænse fiskeriadgangen for fartøjer, der traditionelt fisker i disse farvande fra havne på den tilstødende kyst, men de kan ikke gøre dette ensidigt for de BHO'er, der ligger uden for denne kystzone (jf. *figur 8*), og er nødt til at indlede multilaterale drøftelser inden for rammerne af FFP.

Figur 8 - BHO'er uden for kystzoner er mindre beskyttede



Kilde: Revisionsretten.

De lovgivningsmæssige værktøjer, der forbinder EU's maritime biodiversitetspolitik med FFP, var ikke velfungerende i praksis

40 EU-lovgivningen vedrørende både den maritime biodiversitet og FFP indeholder bestemmelser, der sigter mod at forbinde beskyttelsen af havmiljøet (hvor medlemsstaterne er hovedansvarlige) med fiskeribevarelsesforanstaltningerne (hvor EU har enekompetence). Vi så på, hvordan disse bestemmelser virkede i praksis i de havområder, vi undersøgte, jf. punkt **26**.

Artikel 11 i FFP

41 Medlemsstaterne er ansvarlige for at oprette beskyttede havområder og skal overholde de forpligtelser vedrørende bevarelse, der hører under fugle- og habitatdirektiverne og havstrategirammedirektivet. Men eftersom fiskeri er en EU-kompetence, tillader artikel 11 i FFP, at medlemsstaterne i deres bestræbelser på at begrænse indvirkningen fra fiskerfartøjer fra andre medlemsstater forelægger fælles henstillinger, så Kommissionen kan træffe foranstaltninger.

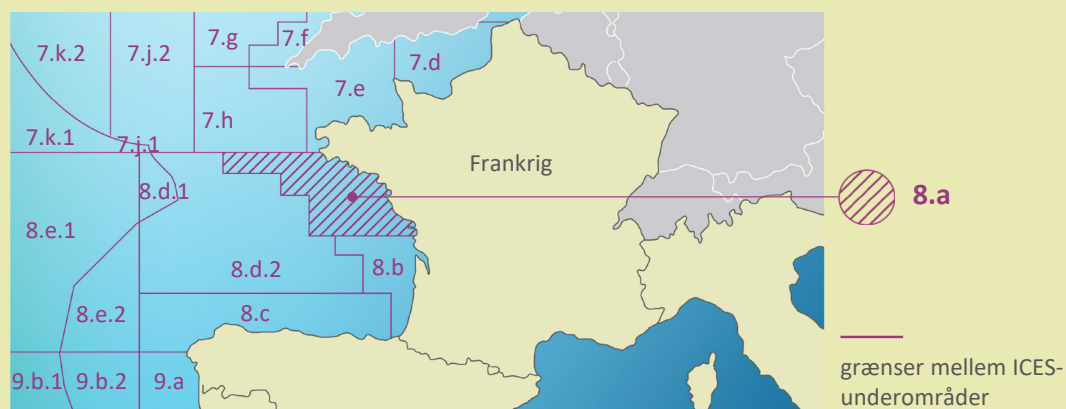
42 De medlemsstater, som vi besøgte, søgte ikke at anvende artikel 11 i FFP. De forklarede os, at dette hovedsagelig skyldtes, at processen, der er baseret på fælles henstillinger efterfulgt af Kommissionens delegerede retsakter, var kompliceret at anvende og kunne:

- føre til endelige restriktioner, der var svagere end dem, der indledningsvis var fremført af den medlemsstat, der fremsatte forslaget
- kræve en langtrukken drøftelse, under hvilken området ville forblive åbent for fartøjer fra andre medlemsstater, og beskadigelsen af de følsomme levesteder ville kunne fortsætte (jf. eksempel i [tekstboks 7](#)).

Tekstboks 7

Eksempel på problemerne forbundet med anvendelsen af artikel 11 i FFP

Hvis f.eks. Frankrig har behov for at pålægge fiskeribegrænsninger for at opfylde havstrategirammedirektivet i en hvilket som helst mindre zone i sit farvand inden for ICES-område 8.a (jf. nedenfor), kan det pålægge dem på franske fartøjer. For at udvide begrænsningerne til at omfatte alle EU-fartøjer skal Frankrig nå til enighed om en fælles henstilling sammen med alle de andre medlemsstater, der har en direkte forvaltningsmæssig interesse i området (Kommissionen oplyste, at otte medlemsstater anmelder fangster i område 8.a).



Kilde: Revisionsretten på grundlag af [De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation](#), arkivet for originale videnskabelige illustrationer. Gengivet med tilladelse.

Der er imidlertid ingen tidsfrist for de hørte medlemsstater med hensyn til at reagere på Frankrigs forslag. Hvis og når de reagerer, kan de acceptere en fælles henstilling med svagere foranstaltninger end de foreslåede. Hvis Frankrig er uenig, skal det understøtte sin anmodning med videnskabelige beviser, og konkrete beviser på fordelene ved beskyttelsesforanstaltninger i havmiljøet er vanskelige at påvise. Hele processen kan tage adskillige år.

43 Kommissionen erkendte, at det har taget længere tid at få udarbejdet delegerede retsakter om gennemførelsen af de fælles henstillinger i henhold til artikel 11 i FFP, og at de kun omfatter visse områder i Nordsøen og Østersøen⁴⁰. I løbet af syv år har Kommissionen vedtaget seks fælles henstillinger vedrørende Nordsøen og Østersøen⁴¹, og ingen af dem lå inden for det geografiske område, som vores revision

⁴⁰ Jf. COM(2019) 274 final af 7. juni 2019: [Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om status over den fælles fiskeripolitik og høring om fiskerimulighederne for 2020](#).

⁴¹ Jf. https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_en.

dækker, eller vedrørte Middelhavet. Vi mener ikke, at denne procedure er i stand til at sikre, at en lang række Natura 2000-BHO'er beskyttes rettidigt mod fiskeri. Vi bemærker, at EEA i 2020 rapporterede, at proceduren i artikel 11 ofte resulterede i, at det kommercielle fiskeris interesser blev sat højere end naturbevarelseskravene⁴².

44 I 2018 foreslog Kommissionen at udvide definitionen af områder med fiskeribegrænsninger til at omfatte ethvert beskyttet område, som medlemsstaterne har etableret. Hvis medlemsstaterne blev bemyndiget til at kontrollere fiskeriaktiviteterne i disse områder⁴³, ville det forenkle den proces, der i øjeblikket kræves under artikel 11.

Artikel 15 i havstrategirammedirektivet

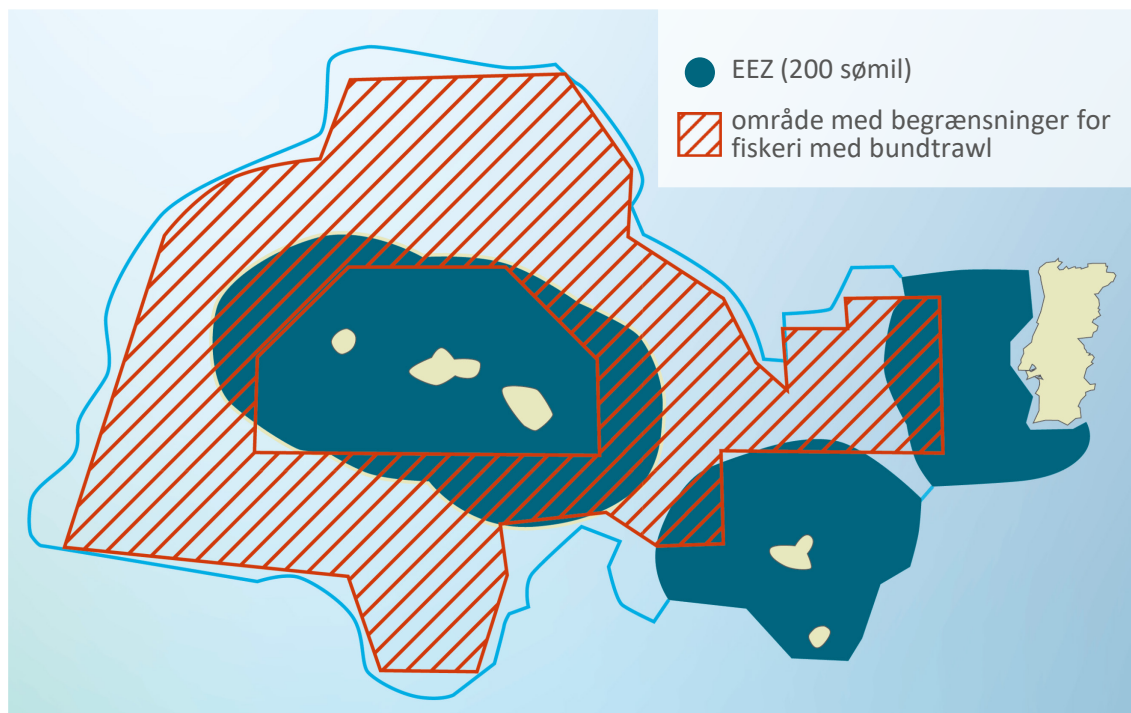
45 Når medlemsstaterne - for at nå havstrategirammedirektivets målsætning om at opnå en god miljøtilstand i deres havområder - identificerer foranstaltninger, der ligger ud over deres beføjelser (f.eks. i forbindelse med fiskeripolitikken), kan de rejse spørgsmålet på EU-plan i henhold til artikel 15 i havstrategirammedirektivet ("Anbefalinger for fællesskabsindsats"). Af de fire medlemsstater, som vi besøgte, havde kun Portugal gjort dette.

46 I 2014 forbød Portugal sine fartøjer at fiske med bundtrawl i en stor del af landets EEZ og kontinentalsokkel, så det kunne opfylde sine forpligtelser i fugledirektivet, habitatdirektivet og havstrategirammedirektivet (jf. [figur 9](#)). I juli 2015 anmodede Portugal i medfør af artikel 15 i havstrategirammedirektivet Kommissionen om at rette henvendelse til NEAFC med henblik på at udvide forbuddet til at omfatte andre EU-fartøjer og tredjelandfartøjer. I 2016 anmodede Kommissionen Portugal om at fremlægge yderligere videnskabelige undersøgelser. De portugisiske myndigheder fortalte os, at de ikke fandt dette nødvendigt. Som følge heraf har portugisiske fartøjer ikke tilladelse til at bundtrawle i dette område, mens andre medlemsstaters fartøjer fortsat gjorde dette på tidspunktet for vores revision.

⁴² EEA: "Marine messages II", tekstboks 3.2, 2020.

⁴³ COM(2018) 368 final af 30. maj 2018: [Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning \(EF\) nr. 1224/2009 og om ændring af Rådets forordning \(EF\) nr. 768/2005, \(EF\) nr. 1967/2006 og \(EF\) nr. 1005/2008 og ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning \(EU\) 2016/1139 for så vidt angår fiskerikontrol](#).

Figur 9 - Begrænset område for portugisiske bundtrawlere



Kilde: Revisionsretten på grundlag af portugisisk ministeriel bekendtgørelse nr. 114/2014 (© Ministério do Mar).

EU's beskyttelsesregler har ikke ført til genopretning af vigtige marine økosystemer og levesteder

47 EU-lovgivningen beskytter de truede arter og levesteder, der er specificeret i bilagene til fugledirektivet og habitatdirektivet, mens visse truede arter (som f.eks. hajer) har fordel af fangstbegrænsningerne under FFP. Havstrategirammedirektivet tillader, at medlemsstaterne beskytter truede arter eller levesteder, og lader det være op til dem at beslutte, hvilke af disse der skal beskyttes.

48 Det er mere end 25 år siden, at EU opnåede enighed om bilagene til fugledirektivet og habitatdirektivet, og de tager ikke højde for nyere videnskabelig viden eller dækker de marine habitater i tilstrækkelig grad. For eksempel er den maltesiske rokke (*Leucoraja melitensis*) - en art, som IUCN anser for at være kritisk udryddelsestruet⁴⁴ - og dens yngleområder (sandede og mudrede bunde på mere end 60 meters dybde) ikke omfattet af fugledirektivet og habitatdirektivet. Disse direktiver

⁴⁴ IUCN: "European Red List of Marine Fishes", 2015.

indeholder procedurer for ajourføring af listerne over beskyttede arter og levesteder, men Kommissionen har endnu ikke anvendt dem⁴⁵.

49 I 2015 rapporterede EEA⁴⁶, at direktiverne om naturbeskyttelse udelukker væsentlige aspekter af det marine økosystem fra de formelle beskyttelsesordninger, og henviste navnlig til havfisk (f.eks. kommercielt udnyttede arter), hvirvelløse arter (f.eks. muslinger og søstjerner) og marine levesteder ud for kysten (f.eks. sandbanker på mere end 20 meters dybde eller levesteder med blød bund) og deres tilhørende kolonier af dyre- og planteliv.

50 Tilføjelse af arter til bilagene til fugledirektivet og habitatdirektivet ville gøre det lettere at beskytte dem i henhold til FFP's regler. For eksempel forbyder Middelhavsforordningen fangst af de arter, der er anført i habitatdirektivet⁴⁷. I henhold til Middelhavsforordningen er det stadig lovligt at fange truede arter (f.eks. svampe og koraller), der ikke er anført i bilaget til dette direktiv. På samme måde henviser forordningen om tekniske foranstaltninger⁴⁸ ofte til de arter, der er anført i direktivet.

51 EU har truffet initiativer til at beskytte hajer (jf. [tekstboks 8](#)), men har ikke udpeget nogen beskyttede områder. Til gengæld har USA siden 2006 fastlagt væsentlige levesteder for stærkt vandrende fiskearter i Atlanterhavet ([Essential Fish Habitats for Atlantic Highly Migratory Species](#)), herunder hajer.

⁴⁵ Artikel 19 i habitatdirektivet og artikel 15 og 16 i fugledirektivet.

⁴⁶ EEA-rapport nr. 3/2015: "[Marine protected areas in Europe's seas](#)".

⁴⁷ Artikel 3 i Middelhavsforordningen.

⁴⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1241 af 20. juni 2019 om bevarelse af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer ved hjælp af tekniske foranstaltninger (EUT L 198 af 25.7.2019).

Tekstboks 8

EU-initiativer om beskyttelse af hajer

FFP forbyder målrettet fiskeri af visse hajarter, som desuden skal smides over bord døde eller levende, hvis de fanges utilsigtet.

I 2009 blev en handlingsplan for bevarelse og forvaltning af hajer vedtaget af Kommissionen og godkendt af EU-Ministerrådet⁴⁹. I 2019 rapporterede STECF, at der var tegn på fremgang med hensyn til forvaltningen og bevarelsen af hajer i de seneste 10 år, men understregede samtidig, at statussen for mange hajbestande stadig gav anledning til bekymring⁵⁰.

Siden 2003 har EU forbudt fjernelse af hajfinner om bord på fartøjer ("finning"), der er blandt de største trusler mod bevarelsen af hajer⁵¹.

Fremskridt i Atlanterhavet, men dårlige resultater i Middelhavet

52 FFP kræver bevarelse af havets biologiske ressourcer og bæredygtig forvaltning af fiskeriet ved, at der fiskes inden for MSY-niveauerne. Vi undersøgte, om gennemførelsen af FFP bidrog til bevarelsen af de marine ressourcer og levesteder. Vi bemærker, at FFP for at bidrage hertil bør træffe foranstaltninger i overensstemmelse med den bedste tilgængelige videnskabelige rådgivning med henblik på at sætte ind over for overfiskning og bør forhindre overudnyttelse af de marine ressourcer ved at tilpasse fiskerflådernes kapacitet til fangstniveauer, der er i overensstemmelse med bæredygtigt fiskeri⁵². Vi mener, at eksistensen af en effektiv fiskerikontrolordning er et afgørende element.

⁴⁹ COM(2009) 40 final af 5. februar 2009: "[Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om en EF-handlingsplan for bevarelse og forvaltning af hajer](#)".

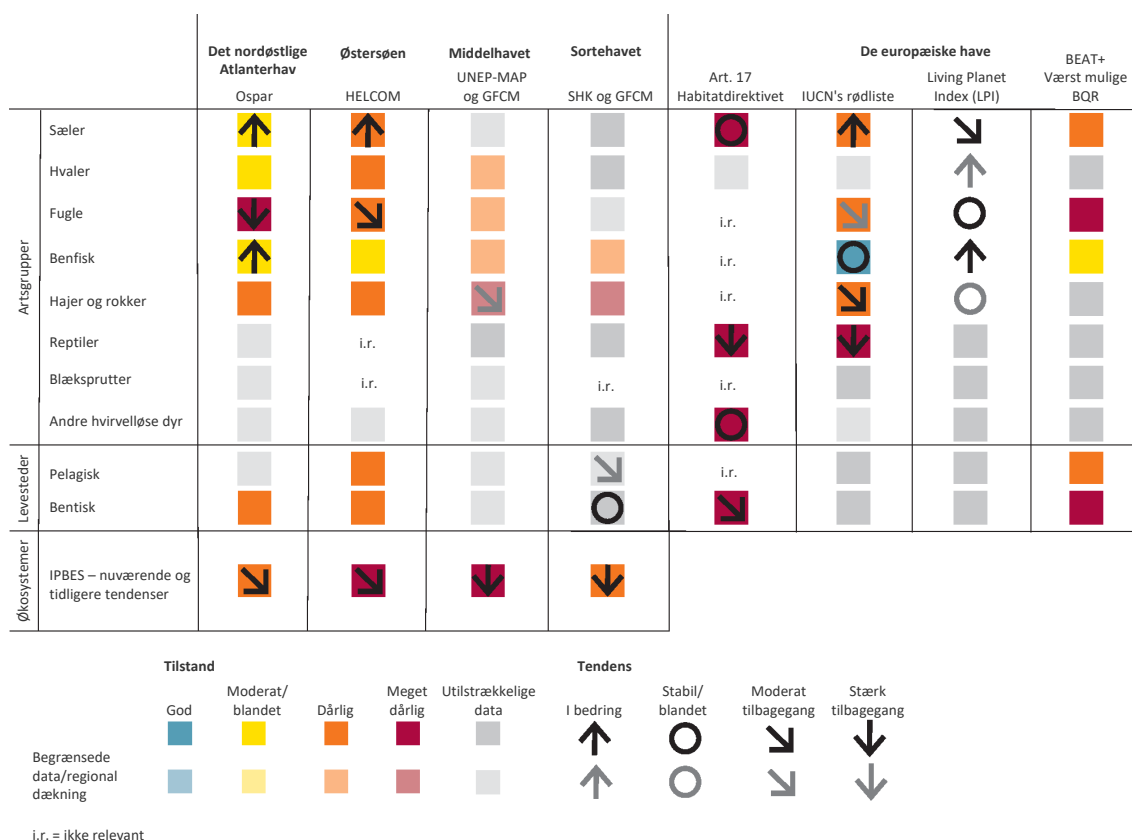
⁵⁰ STECF 19-17.

⁵¹ Rådets forordning (EF) nr. 1185/2003 (som ændret) af 23. juni 2003 om fjernelse af hajfinner om bord på fartøjer (EUT L 167 af 4.7.2003).

⁵² Artikel 2 og 3 i FFP.

53 EEA rapporterede i 2020, at FFP's målsætning om at fiske alle bestande inden for MSY-niveauerne inden udgangen af 2020 sandsynligvis ikke kunne opfyldes⁵³. I den samme rapport blev det bemærket, at budskabet på trods af en vis usikkerhed er tydeligt, nemlig at det ikke er lykkedes EU at standse tabet af biodiversitet senest i 2020⁵⁴. **Figur 10** illustrerer dette og viser desuden, at der i mange områder er utilstrækkelige tilgængelige data til vurdering af biodiversitetens tilstand.

Figur 10 - Biodiversitetens overordnede tilstand og tendenser i Europas have



Bemærkninger: UNEP-MAP: De Forenede Nationers Miljøprogram - handlingsplan for Middelhavet; SHK: Sortehavskommissionen; BEAT+: et værktøj til vurdering af biodiversitetens geografiske variabilitet ved kombination af de eksisterende indikatorer; BQR: ratio for biodiversitetskvalitet (Biodiversity Quality Ratio). Der henvises til de øvrige forkortelser andetsteds i denne revisionsberetning.

Kilde: © Det Europæiske Miljøagentur, rapporten "Marine messages II", 2020, tabel 3.1, s. 26.

⁵³ EEA: "Marine messages II", 2020, s. 11.

⁵⁴ EEA: "Marine messages II", 2020, s. 25.

54 FFP har i de seneste år medvirket til at reducere overfiskningen i Atlanterhavet. I Middelhavet ligger overfiskningen stadig på uholdbart høje niveauer. Vi undersøgte de faktorer, som vi mener har bidraget til disse blandede resultater vedrørende bevarelse.

Målbar forbedring i Atlanterhavet

55 For de bestande, hvor der foreligger videnskabelig MSY-rådgivning, er der i de seneste år sket en stigning i antallet af begrænsninger af de samlede tilladte fangstmængder (TAC'er), der er fastsat i overensstemmelse med denne rådgivning⁵⁵. Kommissionen har konkluderet, at bæredygtigt fiskeri vil omfatte 99 % af de fangede fisk udtrykt i mængde i 2020 og 73 % af de biologiske bestande.

56 I 2019 bemærkede STECF, at den gennemsnitlige bestandsbiomasse i det nordøstlige Atlanterhav udviklede sig positivt⁵⁶. Bestandene ved den iberiske kyst og i Biscayabugten viste en betydelig forøgelse af biomassen. STECF rapporterede imidlertid, at der generelt fortsat var mange bestande - blandt dem, for hvilke der forelå tilgængelige vurderingsoplysninger - der var overfiskede i 2017 (40 %) eller befandt sig uden for sikre biologiske grænser (35 %), og at der lod til at være for langsomme fremskridt til at opnå MSY inden udgangen af 2020.

57 ICES yder rådgivning vedrørende mange biologiske fiskebestande. I 2017 bemærkede STECF, at ICES på grund af databegrænsninger ikke kunne anslå MSY for mere end halvdelen af bestandene⁵⁷. Blandt de 156 fiskebestande, der var underlagt kvoter, kunne ICES give MSY-rådgivning om 86 (eller 55 %) af tilfældene⁵⁸. I de øvrige tilfælde anvendte ICES forsigtighedstilgangen, hvilket kan føre til en højere befiskningsgrad end ved anvendelse af MSY-tilgangen (jf. [tekstboks 2](#)).

⁵⁵ Kommissionens arbejdsdokument, s. 9.

⁵⁶ STECF: [Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy \(STECF-Adhoc-19-01\)](#). Dette er en rapport til STECF fra en ekspertgruppe fra marts 2019. Data for årene frem til 2017. Jf. s. 7 og 11.

⁵⁷ STECF 19-01, s. 11.

⁵⁸ Kommissionens arbejdsdokument, ledsagedokument til COM(2019) 274 final, s. 7.

58 Rapporter har vist, at Kommissionen tidligere har foreslået fangstbegrænsninger, der sommetider overgår den videnskabelige rådgivning, som den modtog fra ICES. Rådet har på sin side til tider øget de begrænsninger, som Kommissionen har foreslået (jf. [tekstboks 9](#)).

Tekstboks 9

Nogle rapporter har kritiseret fangstbegrænsningerne for fiskeriet i Atlanterhavet

I sin rapport "Taking stock - are TACs set to achieve MSY?" fra 2019 angav Client Earth, at procentdelen af fangstbegrænsninger, hvor Kommissionens forslag overgik den videnskabelige rådgivning, lå mellem 41 % og 47 % mellem 2015 og 2019, og at procentdelen af de fangstbegrænsninger, som Rådet havde godkendt, og som overgik den videnskabelige rådgivning, var endnu højere.

I sin rapport "EU fisheries management improves but still lags behind scientific advice" fra 2019 angav Pew Charitable Trust, at procentdelen af fangstbegrænsninger, hvor Kommissionens forslag overgik den videnskabelige rådgivning, faldt med tiden. I rapporten konstateredes det, at procentdelen af de fangstbegrænsninger, som Rådet havde fastsat, og som overgik den videnskabelige rådgivning, også var faldende, men stadig tegnede sig for 42 % af bestandene i det nordøstlige Atlanterhav i 2019.

Det store antal EU-foranstaltninger har ikke reduceret overfiskningen i Middelhavet

59 STECF konkluderede i sin rapport fra 2019 om overvågningen af FFP's resultater, at fiskebestandene i Middelhavet stadig var i en dårlig forfatning⁵⁹. Kommissionen vurderede, at Middelhavet og Sortehavet havde en udnyttelsesgrad, der var 2,2 gange højere end en udnyttelsesgrad, der er forenelig med fiskeri inden for MSY-niveauerne, og at bestandsbiomassen fra 2003 til 2016 ikke viste tegn på nogen betydelig forøgelse⁶⁰. EEA rapporterede i 2020, at kun 6 % af de vurderede bestande i Middelhavet opfyldte MSY-kriterierne⁶¹.

⁵⁹ STECF-ADhoc-19-01.

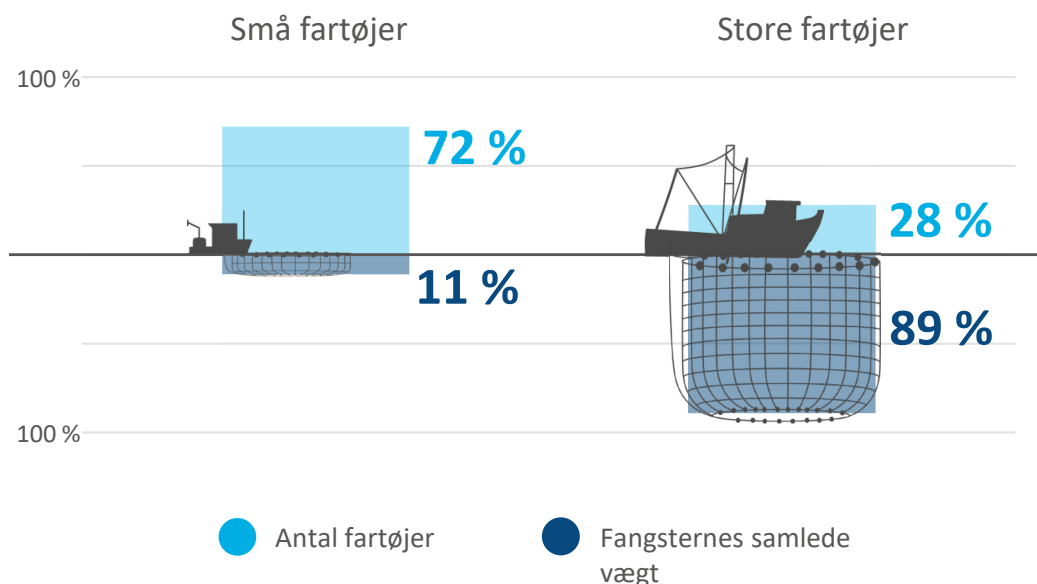
⁶⁰ COM(2019) 274 final af 7. juni 2016.

⁶¹ EEA: "Marine messages II", 2020, s. 17.

60 STECF har bemærket begrænsningerne ved den **fiskeriindsatsordning**, som anvendes i Middelhavet, og foreslået, at fangstbaserede alternativer (TAC'er) tages i betragtning. Kommissionen foreslog sådanne foranstaltninger i sine forslag til flerårige EU-forvaltningsplaner i det vestlige Middelhav og Adriaterhavet, men de blev afvist af medlovgiverne. STECF har rapporteret, at en reduktion af fiskeriindsatsen ikke automatisk giver færre fangster⁶².

61 STECF anslog, at EU-flåden til kystfiskeri af mindre omfang i Middelhavet i 2016 omfattede ca. 17 500 fartøjer⁶³. Store fartøjer fanger betydeligt flere fisk end små fartøjer. **Figur 11** viser den omtrentlige andel af flådens samlede antal fartøjer og fangsternes samlede vægt fordelt på små og store fartøjer.

Figur 11 - EU-fartøjer i Middelhavet



Kilde: Revisionsretten (på grundlag af oplysninger i STECF 18-07).

62 Medlemsstaterne bør overvåge landingerne i deres havne, og EU-lovgivningen kræver, at alle fiskevarer først afsættes eller registreres på et auktionscenter eller til registrerede købere eller producentorganisationer⁶⁴. Følgelig bør medlemsstaternes myndigheder og forvalterne af landingsstederne være i stand til at oprette omfattende databaser over fangster. I 2017 bemærkede STECF, at der var fremgang med hensyn til vurderingen af Middelhavets bestande, men at de tilgængelige data ikke var

⁶² Jf. STECF-rapporterne: PLEN 17-02, PLEN 18-01, STECF 18-09 og STECF 18-13.

⁶³ STECF: "The 2018 Annual economic report on the EU fishing fleets" (STECF 18-07), s. 163.

⁶⁴ Jf. betragtning 21 og artikel 59 i Rådets forordning (EF) nr. 1224/2009.

tilstrækkeligt pålidelige, idet fiskerioplysningerne ofte var ufuldstændige og upræcise og tidsserierne relativt korte⁶⁵. STECF bemærkede endvidere, at medlemsstaterne for en stor del af EU's flåde i Middelhavet ydede en ringe kontrol af fiskeriindsatsen⁶⁶.

63 I 2019 udførte STECF efterfølgende revisioner af 22 **nationale forvaltningsplaner**, der blev vedtaget under Middelhavsforordningen. STECF konkluderede, at de ældre nationale forvaltningsplaner under Middelhavsforordningen i de fleste tilfælde ikke havde bidraget til at forbedre Middelhavsbestandenes dårlige tilstand. STECF bemærkede endvidere, at iværksættelsen af nogle af disse planer var forbundet med anmodninger om undtagelser fra Middelhavsforordningens bestemmelser⁶⁷.

64 Middelhavsforordningen har til formål at beskytte opvækstområder og **følsomme levesteder**⁶⁸. Ifølge forordningen skulle medlemsstaterne inden den 31. december 2007 sende Kommissionen oplysninger af relevans for etablering af sådanne områder, og Rådet skulle inden udgangen af 2008 udpege "områder, der er beskyttet mod fiskeri, og som hovedsagelig ligger uden for medlemsstaternes territorialfarvande, for så vidt angår fiskeriaktiviteter, der er forbudt eller tilladt i disse områder". Medlemsstaterne har ikke sendt Kommissionen disse oplysninger.

65 I 2019 vedtog EU en **flerårig plan** for seks arter, der lever tæt på havbunden i det vestlige Middelhav⁶⁹. Planen indeholder beskyttelsesbestemmelser⁷⁰ med henblik på at træffe afhjælpende foranstaltninger (som f.eks. områdelukninger) i tilfælde, hvor den videnskabelige rådgivning viser, at bestandene er truede, men det er vanskeligt at kontrollere fangsterne og indhente gode data (jf. punkt 62). Kommissionen vil evaluere planen i 2024, hvilket er meget tæt på måldatoen for opnåelsen af MSY-fiskeriniveauet den 1. januar 2025.

⁶⁵ Jf. STECF 17-02.

⁶⁶ Jf. STECF PLEN 17-02.

⁶⁷ Jf. STECF PLEN 19-01.

⁶⁸ Jf. betragtning 18 og artikel 5 og 6 i Rådets forordning (EF) nr. 1967/2006.

⁶⁹ Forordning (EU) 2019/1022, vedtaget den 20. juni 2019.

⁷⁰ Artikel 17 og 6.

66 De **tekniske foranstaltninger** er de regler, der fastsætter, hvordan, hvornår og hvor kommercielle fiskere må fiske. I 2019 vedtog EU forordningen om tekniske foranstaltninger⁷¹, der finder anvendelse på alle EU's farvande. Ifølge en af forordningens målsætninger bør fiskeriforvaltningen bidrage til gennemførelsen af havstrategirammedirektivet og fugle- og habitatdirektiverne⁷².

67 Inden vedtagelsen af forordningen om tekniske foranstaltninger fandtes der ingen mekanisme for overvågning af fremskridt. Forordningen bemyndiger Kommissionen til om nødvendigt at vedtage delegerede retsakter⁷³ og indfører rapportering hvert tredje år. Den første treårsrapport forventes at blive offentliggjort i 2020.

68 Middelhavsforordningen⁷⁴ og GFCM-forordningen⁷⁵ indeholder endvidere tekniske foranstaltninger, der kun finder anvendelse i disse områder. EU er part i GFCM, men har ret til selv at vedtage strengere regler, hvis det finder, at GFCM's foranstaltninger ikke er vidtgående nok, når det drejer sig om at forhindre ødelæggende fiskeri⁷⁶. De tekniske foranstaltninger kan bidrage mere effektivt til at minimere fiskeriets negative indvirkning på havmiljøet i Middelhavet.

⁷¹ Forordning (EU) 2019/1241.

⁷² Jf. artikel 3, litra d).

⁷³ Jf. f.eks. artikel 10, stk. 4, artikel 12, stk. 2, artikel 15, stk. 2, artikel 23, stk. 1 og 5, artikel 27, stk. 7, og artikel 31, stk. 4.

⁷⁴ Forordning (EU) nr. 1967/2006.

⁷⁵ Forordning (EU) nr. 1343/2011.

⁷⁶ KOM(2007) 604 endelig af 17. oktober 2007: Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om "[Ødelæggende fiskerimetoder i det åbne hav og beskyttelse af sårbare dybhavsøkosystemer](#)".

69 Fiskeridata indsamles i medfør af kontrolforordningen⁷⁷ og forordningen om rammen for dataindsamling. I sin 2017-evaluering af kontrolforordningen konkluderede Kommissionen, at forordningen ikke var fuldt ud formålstjenlig⁷⁸, hvilket fik Kommissionen til at fremsætte forslag om en ny⁷⁹. Et særligt problem består i, at fartøjer med en længde på under 12 meter og fangster under 50 kg er fritaget for rapportering. Forslaget, der stadig befinder sig i lovgivningsprocessen, indeholder bestemmelser, der styrker kontrollen af ikkeindustrielt fiskeri, og et krav om, at alle fartøjer skal have et fartøjssporingsystem.

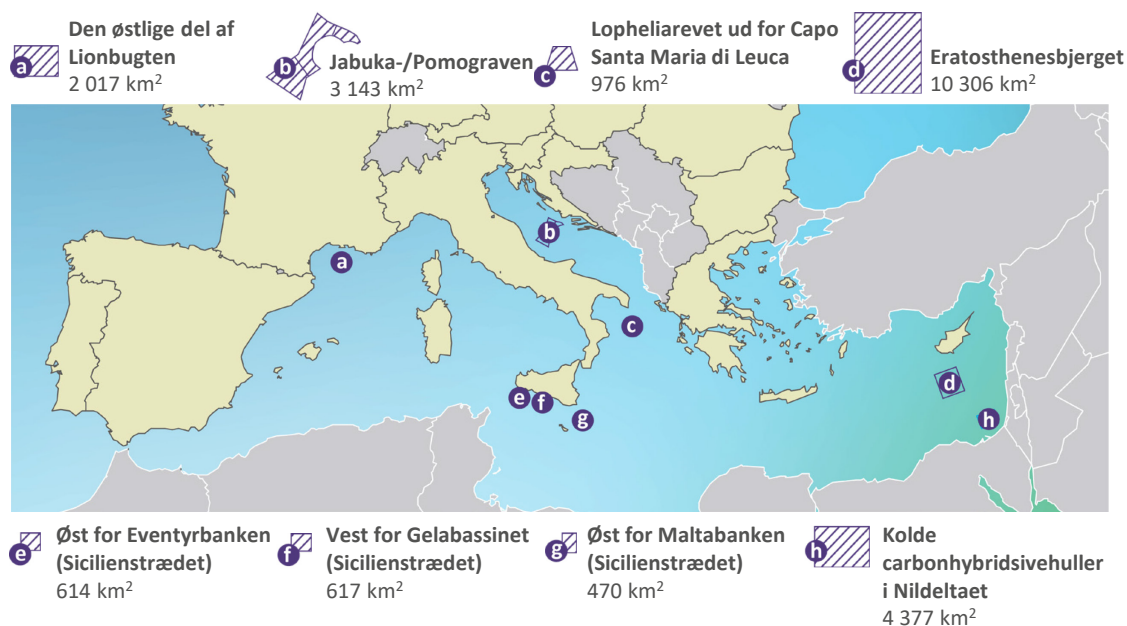
70 Indtil videre har GFCM etableret otte områder med fiskeribegrænsninger (såsom det begrænsede område omkring Jakuba-/Pomograven) for at beskytte følsomme dybhavslevesteder og væsentlige fiskehabitater - der dækker ca. 1 % af Middelhavet (jf. [figur 12](#)). Siden 2005 har GFCM desuden forbudt anvendelsen af skrabere og trawl i alle farvande med en dybde på over 1 000 meter (der tegner sig for 59 % af Middelhavet og Sortehavet) for at beskytte forholdsvis ukendte levesteder på havbunden.

⁷⁷ STECF PLEN 17-02.

⁷⁸ COM(2017) 192 final af 24. april 2017: Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, "Gennemførelse og evaluering af forordning (EF) nr. 1224/2009 om oprettelse af en kontrolordning for Unionen med henblik på at sikre overholdelse af reglerne i den fælles fiskeripolitik som krævet i henhold til artikel 118".

⁷⁹ COM(2018) 368 final af 30. maj 2018.

Figur 12 - GFCM-områder med fiskeribegrænsninger

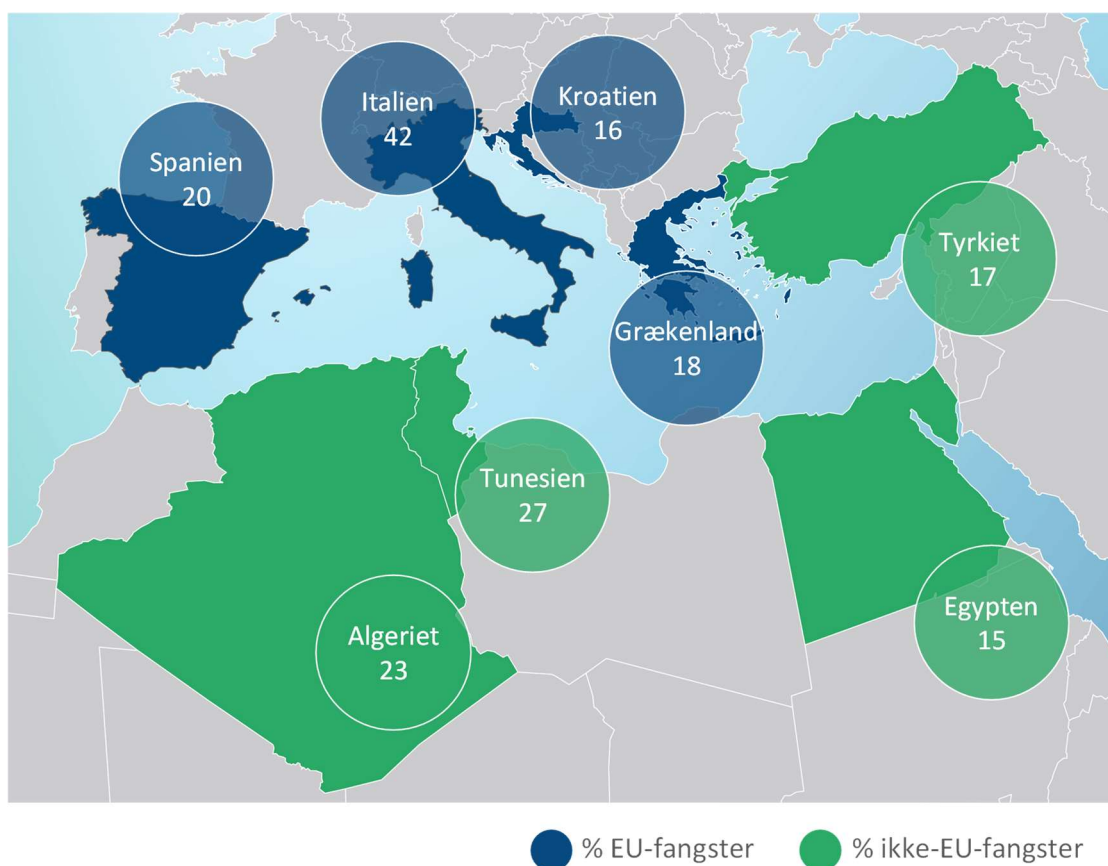


Kilde: Revisionsretten på grundlag af [De Forenede Nationers Fødevarer- og Landbrugsorganisation](#), arkivet for originale videnskabelige illustrationer. Gengivet med tilladelse.

71 Den delte fiskeriforvaltning med tredjelande giver yderligere forviklinger i Middelhavet. I 2017 udgjorde EU-fangsterne ca. 52 % af fangsterne i Middelhavet i vægt. **Figur 13** illustrerer, at fire medlemsstater står for næsten alle EU-fangsterne, og at fire andre lande står for over 80 % af ikke-EU-fangsterne⁸⁰.

⁸⁰ *Kilde:* GFCM's database.

Figur 13 - Store fiskerilande i Middelhavet



Kilde: Revisionsretten, baseret på GFCM's database.

EU-værktøjerne til håndtering af fiskerioverkapacitet er ikke nøje afstemt efter de regionale behov og de miljømæssige indvirkninger

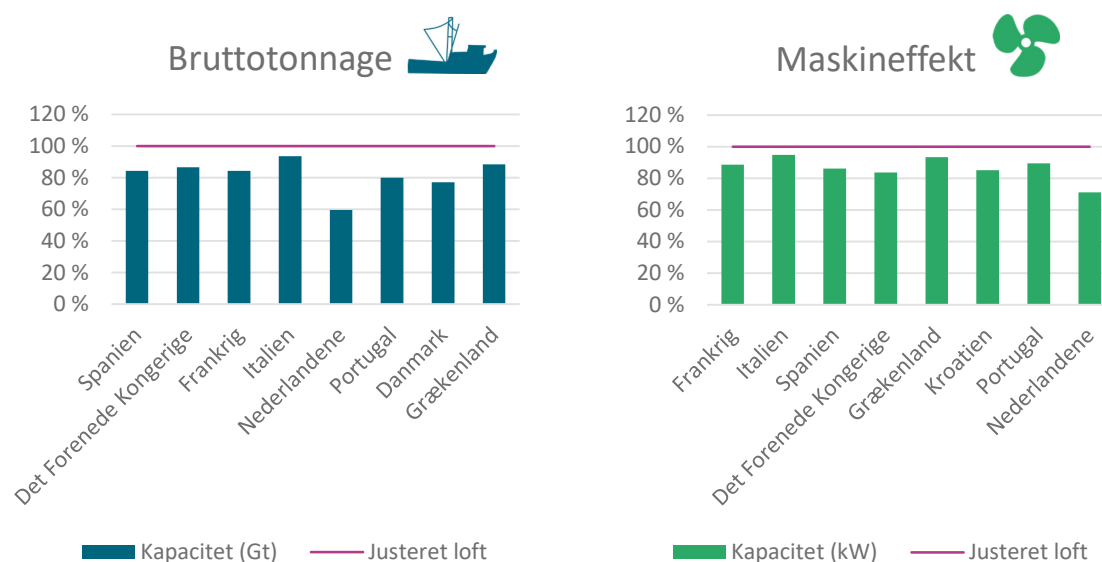
72 FFP har til formål at forhindre overudnyttelse af de marine ressourcer ved at tilpasse fiskerflådernes kapacitet til fangstniveauer, der er i overensstemmelse med MSY⁸¹. I sin *Årlige aktivitetsrapport for 2017* bemærkede Kommissionens tjenestegrene, at overkapacitet anses for en af hovedårsagerne til overfiskningen i Middelhavet, i betragtning af den generelt manglende fangstkontrol og afhængigheden af fiskeriindsatsen for at regulere fiskeridødeligheden.

⁸¹ Jf. artikel 2, stk. 5, litra d), i FFP.

73 FFP forpligter medlemsstaterne til at tilpasse deres flåders kapacitet til de fiskerimuligheder, de har til rådighed. Den fastsætter fiskerikapacitetslofter for hver medlemsstat med hensyn til tonnage og maskineffekt, og den kræver, at medlemsstaterne anvender en "tilgangs-/afgangsordning"⁸², så tilgang af ny kapacitet til deres flåder kun er mulig efter udtagning af en tilsvarende kapacitet. De maksimale kapacitetslofter reduceres, når fartøjer ophugges med offentlig støtte.

74 Ved udgangen af 2019 lå flådekapaciteterne inden for de justerede kapacitetslofter - generelt 21 % lavere med hensyn til tonnage og 15 % lavere med hensyn til maskineffekt. Derfor giver disse lofter kun medlemsstaterne begrænsede incitamenter til at skride til handling hvad angår fiskerikapaciteten (jf. [figur 14](#)).

Figur 14 - Lofter og kapaciteter for de store fiskerflåder i 2019



Kilde: Revisionsretten på grundlag af [EU-fiskerflåderegisteret](#).

75 Tilgangs-/afgangsordningen indeholder ikke specifikke betingelser for Middelhavet, hvor fiskeritrykket er mere kritisk end i Atlanterhavet. Ordningen tillader, at nye fartøjer erstatter inaktive fartøjer, og at nye fartøjer anvender mere skadelige teknikker. Hvis tilgangen af en ny bundtrawler i flåden tillades som erstatning for et notfartøj, vil det f.eks. resultere i større beskadigelse af levestederne ved havbunden. FFP giver Kommissionen mulighed for at vedtage gennemførelsesretsakter, der fastsætter bestemmelser for anvendelsen af ordningen, men dette er endnu ikke sket⁸³.

⁸² Artikel 23 i FFP.

⁸³ Jf. artikel 23, stk. 2, i FFP.

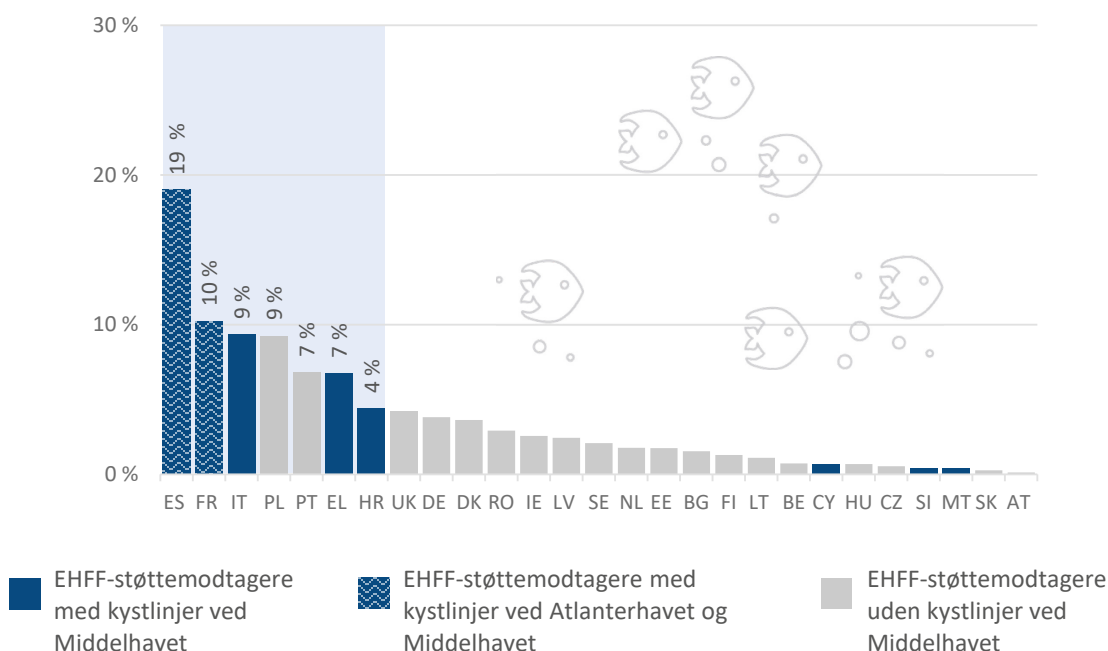
En lille andel af EU's finansiering anvendes til at støtte bevaringen af havmiljøet

76 Finansiell støtte bør anvendes til reelle behov og bidrage til foranstaltninger, der forbedrer bevaringen af havmiljøet. I forbindelse med vores revision undersøgte vi, om anvendelsen af EHFF og LIFE- og Interregprogrammerne i de fire besøgte medlemsstater bidrog til bevaringen af havmiljøet.

77 EHFF støtter opfyldelsen af FFP's målsætninger, herunder minimering af fiskeriets negative indvirkninger på det marine økosystem og sikring af, at fiskeriet ikke forringer havmiljøet⁸⁴. EHFF bør ikke anvendes til at finansiere foranstaltninger, der øger fartøjers fiskerikapacitet⁸⁵.

78 Den samlede EHFF-finansiering for perioden 2014-2020 overstiger 6 milliarder euro. Fem af de syv største modtagere af EHFF-finansiering er lande med kyststrækninger ved Middelhavet (jf. [figur 15](#)). Blandt disse har de to største modtagere både kyststrækninger ved Atlanterhavet og Middelhavet.

Figur 15 - Største bevillinger fra EHFF



Kilde: Revisionsretten, baseret på "[Fakta og tal om den fælles fiskeripolitik \(EU, 2018\)](#)".

⁸⁴ Artikel 2, stk. 3, i FFP-forordningen.

⁸⁵ Jf. artikel 1 i EHFF-forordningen (forordning (EU) nr. 508/2014).

79 EHFF støtter fiskeri- og akvakulturaktiviteter. Formålet med EHFF er at støtte havstrategirammedirektivet og bidrage til beskyttelsen af havmiljøet⁸⁶. Fonden kan yde direkte støtte til bevarelsesforanstaltninger og desuden indirekte støtte via andre gavnlige foranstaltninger (herunder videnskabelig viden, dataindsamling samt overvågning og håndhævelse)⁸⁷. Vi vurderer, at de fire medlemsstater, som vi besøgte, ved udgangen af 2019 havde brugt ca. 6 % af deres samlede EHFF-finansiering til bevarelsesforanstaltninger, der på den mest direkte måde var forbundet med havstrategirammedirektivet, fugledirektivet og habitatdirektivet⁸⁸, og yderligere 8 % til foranstaltninger, der havde en mindre direkte indvirkning på bevarelse. Heraf havde de brugt mindre end 2 millioner euro (0,2 %) til at begrænse fiskeriets indvirkning på havmiljøet (jf. *figur 16*). I en undersøgelse finansieret af Kommissionen⁸⁹ fra 2020 blev det konstateret, at EU-medlemsstaterne ved udgangen af 2019 havde brugt 14 millioner euro fra EHFF til beskyttelse af følsomme arter. I 2020 konstaterede EEA et behov for, at finansieringen fra EHFF bringes i bedre overensstemmelse med havstrategirammedirektivet⁹⁰.

⁸⁶ Betragtning 10 i EHFF.

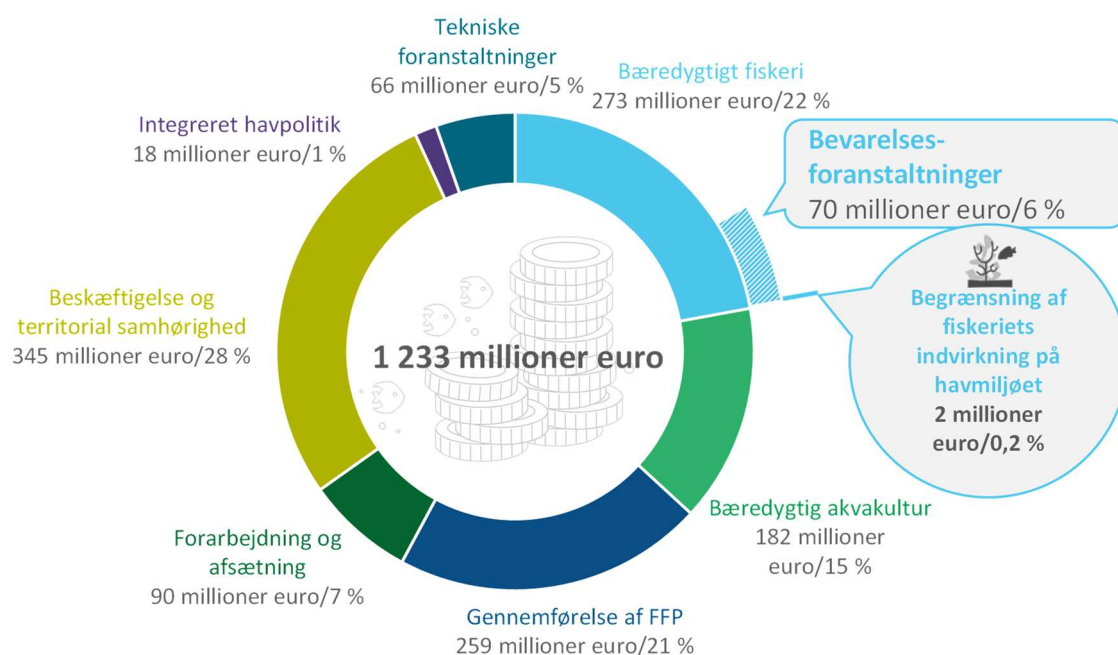
⁸⁷ Artikel 6 i EHFF-forordningen.

⁸⁸ Henholdsvis artikel 37 til 40 i EHFF-forordningen: "Støtte til udformning og gennemførelse af bevaringsforanstaltninger og regionalt samarbejde", "Begrænsning af fiskeriets indvirkning på havmiljøet og tilpasning af fiskeriet til beskyttelsen af arter", "Innovation i tilknytning til bevaring af havets biologiske ressourcer" og "Beskyttelse og genopretning af marin biodiversitet og marine økosystemer og godtgørelsesordninger inden for rammerne af bæredygtige fiskeriaktiviteter".

⁸⁹ "EMFF use for the protection of sensitive species", endelig rapport, marts 2020.

⁹⁰ EEA: "Marine messages II", 2020, s. 53.

Figur 16 - EHFF-finansieringens anvendelse i de fire besøgte medlemsstater (pr. 31.12.2019)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne.

80 Vi rapporterede i 2011, at EU-fiskerflådernes overkapacitet havde undermineret fiskebestandenes bæredygtighed⁹¹. EHFF havde til formål at finansiere bæredygtigt fiskeri og gennemføre den fælles fiskeripolitik mellem 2014 og 2020⁹². Eftersom nogle af de kommercielle fiskebestande blev overfisket, var en af fondens betingelser, at den ikke kunne anvendes til at øge fiskerflådernes fiskerikapacitet. Derfor støttede fonden ikke bygning af nye fiskerfartøjer eller en forøgelse af de eksisterende fartøjers fiskerikapacitet⁹³.

⁹¹ Den Europæiske Revisionsrets [særberetning nr. 12/2011](#): "Har EU's foranstaltninger bidraget til at tilpasse fiskerflådernes kapacitet til de disponible fiskerimuligheder?"

⁹² EHFF-forordningen, artikel 5.

⁹³ EHFF-forordningen, artikel 11.

81 Kommissionens forslag om en ny fond for perioden 2021-2027 udelukkede endnu en gang finansiel støtte til enhver forøgelse af eksisterende fartøjers fiskerikapacitet og påtænkte finansiel støtte til den første erhvervelse af mindre kystfiskerfartøjer under specifikke betingelser⁹⁴. I juni 2019 blev der i Rådets konklusioner⁹⁵ om Kommissionens forslag påtænkt finansiel støtte til den første erhvervelse af mindre kystfiskerfartøjer under specifikke betingelser og indsat en undtagelse vedrørende udelukkelsen fra støtte til fiskerikapacitetsforøgelse. På det tidspunkt, hvor vi udførte vores revision, havde de lovgivende myndigheder endnu ikke vedtaget lovgivningen. Vi bemærker, at støtte til erhvervelse af fiskerfartøjer og forøgelse af fiskerikapacitet kan føre til yderligere pres på fiskebestandene og de sårbare marine habitater.

82 LIFE-programmet⁹⁶ er et EU-værktøj, der mere specifikt er rettet mod at støtte miljøprojekter. Siden 2014 er der gennem LIFE-programmet oprettet [integrerede projekter](#), der sigter specifikt mod at støtte EU-medlemsstaternes gennemførelse af miljø- og -klimalovgivning med højere finansieringsbeløb. Tre ud af de fire medlemsstater, vi besøgte, fremmede sådanne projekter med havbeskyttelsesforanstaltninger: [LIFE-IP Intemares](#) i Spanien, [LIFE IP Marine Habitats](#) i Frankrig og [LIFE-IP Azores Natura](#) i Portugal. I de fire besøgte medlemsstater fandt vi gode eksempler på EU's LIFE-finansieringsprojekter vedrørende havbeskyttelse, og vi oplevede også, at der blev gjort god brug af Interreg-finansiering. [Tekstboks 10](#) giver et par eksempler på projekter, hvor EU-finansieringen har gjort en forskel.

⁹⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af forordning (EU) nr. 508/2014 (COM(2018) 390 final af 11.4.2018): artikel 13 og 16.

⁹⁵ Rådets konklusioner om Kommissionens forslag til en ny europæisk hav- og fiskerifond, juni 2019.

⁹⁶ Forordning (EU) nr. 1293/2013.

Tekstboks 10

EU-finansiering kan gøre en forskel

I Berlengas-øgruppen (Natura 2000-område i Portugal) medfinansierede EU **LIFE Berlengas-projektet** (med ca. 0,7 millioner euro). Projektet havde til formål at genoprette havfuglebestandene og reducere bifangsten af havfugle. Tiltagene omfattede udryddelse af invasive arter (sorte rotter) og kontrol af rovdyrbestanden. Ved projektets afslutning var et par Madeirastormsvaler igen begyndt at bygge rede på hovedøen. Projektet reducerede bifangsten af havfugle i forbindelse med notfiskeri ved at bruge en drage, der lignede en rovfugl. Det tætte samarbejde mellem biologer og fiskere bidrog til at øge bevidstheden om bifangster.

**Første udklækkede
Madeirastormsvaleunge i
Berlenga**



© Ana Isabel Fagundes.

"Rovfuglsdrage"



© Elisabete Silva.

EU bidrog med ca. 3,5 millioner euro i medfinansiering til **Interregprojektet FISHMPABLU2**, der omfattede 11 BHO'er i seks middelhavslande (Grækenland, Spanien, Frankrig, Kroatien, Italien og Slovenien). Projektet havde til formål at fremme bæredygtigt ikkeindustrielt fiskeri i og omkring BHO'er ved at afprøve forskellige typer foranstaltninger (f.eks. inddragelse af fiskere i overvågning og kontrol, beslutningstagning, udskiftning af fiskeredskaber, reduktion af fiskeriindsatsen osv.). Gennem projektet blev der for hver foranstaltning udarbejdet en "værktøjskasse vedrørende forvaltning" til brug for BHO-forvaltere og småfiskere.

Konklusioner og anbefalinger

83 I denne revision undersøgte vi, om EU-rammen til at lette de største pres på den marine biodiversitet og de marine levesteder var veludformet og blev anvendt i praksis i udvalgte dele af Atlanterhavet og Middelhavet, og om anvendelsen af EU's midler har givet resultater. Autoritative videnskabelige organer har peget på, at fiskeri udgør et væsentligt pres på havmiljøet. Som følge heraf var vi i forbindelse med vores undersøgelse af de politiske rammer, EU-finansieringen og måden, hvorpå disse er blevet anvendt, særlig opmærksomme på spørgsmål vedrørende fiskeri.

84 Overordnet set var der blevet indført en ramme for beskyttelse af havmiljøet, men EU's foranstaltninger havde ikke bidraget til at genoprette en god miljøtilstand i havene eller til at bringe fiskeriet tilbage til et bæredygtigt niveau i alle havene. Vi konstaterede, at EU's foranstaltninger havde bidraget til fremskridt i Atlanterhavet, hvor mange fiskebestande er blevet stabiliseret og/eller øget, men at der ikke var nogen væsentlige tegn på fremskridt i Middelhavet.

85 Beskyttede havområder (BHO'er) er de mest fremtrædende havbevarelsesforanstaltninger. Havstrategirammedirektivet kræver, at medlemsstaterne skaber sammenhængende net af sådanne områder, og EU havde som målsætning at beskytte 10 % af sine havområder senest i 2020. Vores vurdering af BHO'ernes rolle er i overensstemmelse med Det Europæiske Miljøagentur, der konstaterede, at der manglede et effektivt, velforvaltet og sammenhængende BHO-net (jf. punkt 31 til 38). Som følge heraf ydede BHO'erne kun begrænset beskyttelse af den marine biodiversitet.

86 Medlemsstaterne kan ikke pålægge begrænsninger på fiskeriaktiviteter uden for de territoriale farvande uden at indlede multilaterale drøftelser. Dette gør det mere kompliceret at beskytte havmiljøet (jf. punkt 39).

87 EU-lovgivningen for både den fælles fiskeripolitik og den marine biodiversitet indeholder specifikke bestemmelser, der har til formål at samordne fiskeriforanstaltningerne med foranstaltningerne til beskyttelse af havmiljøet. Vi konstaterede, at bestemmelserne i artikel 11 i FFP og artikel 15 i havstrategirammedirektivet i praksis ikke havde fungeret efter hensigten i de områder, vi undersøgte. Dette svækkede samordningen af disse politikområder (jf. punkt 40 til 46).

88 Natura 2000-nettet, der er oprettet via fugledirektivet og habitatdirektivet, er hjørnестenen i EU's indsats for at beskytte biodiversiteten. Den øvrige EU-lovgivning omfatter beskyttende bestemmelser, der vedrører de arter og levesteder, som er angivet i disse direktiver. Vi bemærkede, at listerne over truede arter og levesteder, der er udarbejdet for mere end 25 år siden, ikke tager højde for nyere videnskabelig viden. Følgelig er nogle truede arter ikke beskyttet af denne lovgivning (jf. punkt [47](#) til [51](#)).

Anbefaling 1 - Fastlægge de lovgivningsmæssige og administrative ændringer, der er nødvendige for at beskytte følsomme arter og levesteder

For at styrke sammenhængen mellem miljø- og fiskeripolitikkerne bør Kommissionen sammen med medlemsstaterne fastlægge de lovgivningsmæssige og administrative ændringer, der er nødvendige for at beskytte følsomme arter og levesteder, og som både:

- muliggør en hurtigere anvendelse af bevarelsesforanstaltninger under FFP og havstrategirammedirektivet
- udvider beskyttelsen til at omfatte flere arter (navnlig dem, der er klassificeret som kritisk udryddelsestruede) og levesteder i lyset af den aktuelle videnskabelige viden.

Måldato for gennemførelse: 2022

89 I Atlanterhavet, hvor fiskeriforvaltningen består i at begrænse de tilladte fangstmængder, har der været en målbar forbedring af fiskebestandene, og Kommissionen forventer, at det bæredygtige fiskeri vil udgøre 99 % af landingerne af de rene EU-fangster og 73 % af de biologiske bestande. For fiskebestande, hvor der forelå tilgængelig videnskabelig MSY-rådgivning, var bestandsbiomassen stigende. Vi bemærkede imidlertid, at der ikke forelå videnskabelig MSY-rådgivning for mere end halvdelen af de biologiske bestande, at mange bestande stadig blev overfisket, og at den overordnede målsætning om at fiske alle bestande i overensstemmelse med MSY-rådgivningen senest i 2020 ikke ville blive opfyldt (jf. punkt [52](#) til [58](#)).

90 For så vidt angår Middelhavet meddelte EU's relevante videnskabelige organ (STECF) i 2019, at fiskerimængden lå på det dobbelte af de bæredygtige niveauer (jf. punkt [59](#) og [60](#)).

91 Vi konstaterede, at EU's indsats ikke havde formået at skabe de områder med beskyttelse mod fiskeri, som Middelhavsforordningen fra 2006 kræver. Der kan oprettes havområder med fiskeribegrænsninger ved hjælp af andre værktøjer. GFCM giver også mulighed for at oprette områder med fiskeribegrænsninger på grundlag af videnskabelig rådgivning. Siden 2019 har den flerårige plan for det vestlige Middelhav udgjort et alternativt instrument for oprettelse af havområder med fiskeribegrænsninger. Med den flerårige plan udskydes den overordnede målsætning om at opnå MSY fra 2020 til den 1. januar 2025. Kommissionen vil evaluere planen i 2024, kort tid før den nye frist (punkt [61](#) og [65](#)).

92 De tekniske foranstaltninger kan bidrage mere effektivt til at minimere fiskeriets negative indvirkning på havmiljøet i Middelhavet. De tekniske EU-foranstaltninger, som finder anvendelse på Middelhavet, er vanskelige at håndhæve og har endnu ikke været tilstrækkelige til at beskytte de marine ressourcer. I 2018 foreslog Kommissionen en ny kontrolforordning, der tager hånd om nogle af de kendte svagheder forbundet med fiskeri i Middelhavet - navnlig overvågning af fiskefangster og fartøjspositioner (punkt [66](#) til [69](#)).

93 EU, EU's Middelhavsmedlemsstater og andre Middelhavslande er parter i Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet (GFCM). De områder med fiskeribegrænsninger, som GFCM har etableret, dækker ca. 1 % af Middelhavet. Herudover har GFCM forbudt visse skadelige fangstmetoder (punkt [70](#)) i alle farvande med en dybde på over 1 000 meter (disse udgør 59 % af områderne i Middelhavet og Sortehavet).

94 EU's fiskerikapacitetslofter og tilgangs-/afgangsordningen var ikke udformet til at reagere på de særlige forhold i EU's regionale have og tog ikke højde for de forskellige fangstmetoders miljømæssige indvirkning (punkt [72](#) til [75](#)).

Anbefaling 2 - Forbedre beskyttelsesforanstaltningerne i Middelhavet

I betragtning af den mangeårige forringelse af Middelhavets marine økosystemer bør Kommissionen sammen med de relevante medlemsstater:

- undersøge muligheden for at etablere flere områder med beskyttelse mod fiskeri i Middelhavsområdet
- jævnligt rapportere om de opnåede fremskridt og behovet for korrigerende foranstaltninger under den flerårige plan for det vestlige Middelhav, så der gives mulighed for at fastlægge og træffe sådanne korrigerende foranstaltninger.

Måldato for gennemførelse: 2023

95 EU's politikker fastsætter, at EU-finansieringen bør støtte beskyttelsen af havmiljøet. EU har adskillige værktøjer til dette formål. EHFF er skræddersyet til at understøtte FFP's målsætninger. Fonden kan både yde direkte og indirekte støtte til bevarelsesforanstaltninger. Vi vurderer, at 6 % af den samlede EHFF-finansiering, der blev brugt i de fire besøgte medlemsstater inden udgangen af 2019, var direkte forbundet med bevarelsesforanstaltninger, og at yderligere 8 % var indirekte forbundet med bevarelsesmål (punkt [76](#) til [79](#)).

96 Fiskerflådernes overkapacitet i Middelhavet er en af årsagerne til overfiskning. Vi bemærkede, at Kommissionens forslag om en ny fond for programmeringsperioden 2021-2027 i stor udstrækning bevarede de eksisterende begrænsninger for finansiering af fiskerikapacitetsforøgelse (punkt [80](#) og [81](#)).

97 EU's LIFE-program har til formål at støtte miljøprojekter, navnlig gennem integrerede projekter. Interreg kan også finansiere projekter, der støtter havmiljøet. Vi så eksempler på, at der blev gjort god brug af disse midler i de medlemsstater, vi besøgte (punkt [82](#)).

Anbefaling 3 - Øge EU-finansieringens potentiale

I forbindelse med programmeringen af den næste EHFF bør Kommissionen sammen med medlemsstaterne finde frem til, hvordan EHFF-finansieringens bidrag til havbevarelsesmålene kan øges.

Måldato for gennemførelse: 2023

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten, i
Luxembourg den 28. oktober 2020.

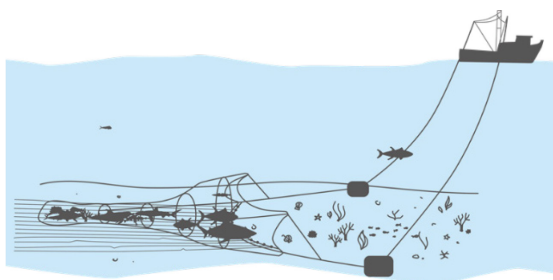
På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne
Formand

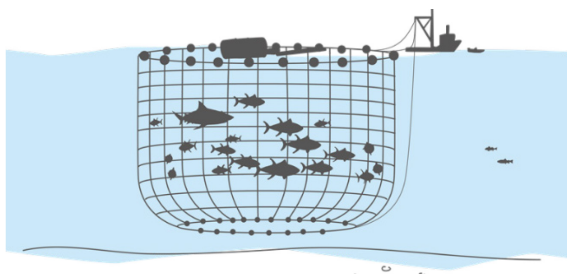
Bilag

Bilag I - Fangstmetoder

I dette bilag oprises de vigtigste karakteristika ved en række fangstmetoder⁹⁷.

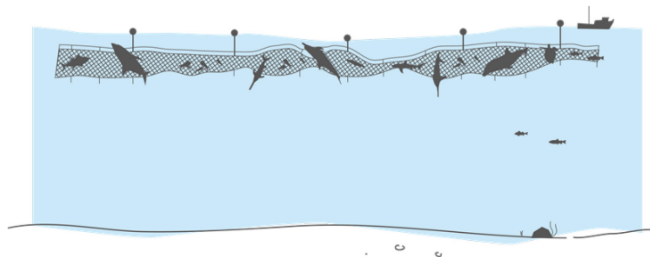


Et **bundtrawl** er et kegleformet net, der slæbes vandret (af en eller to både) langs med havbunden. Det har normalt to vinger, der strækker sig ud til siden fra åbningen, og det aftager gradvis i tykkelsen hen imod en smal, lukket spids ("fangstpose"), der holder på fangsten. Nettet er udformet til at fange de arter, der lever på eller i nærheden af havbunden.

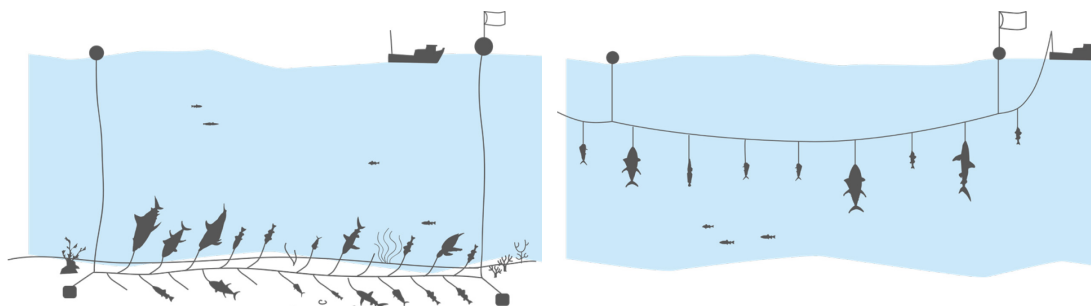


En **not** er et langt, cirkelformet net, hvis over- og underkant har et fast skelet. Dens underkant er udstyret med ringe, hvorigennem der løber en stålwire eller et reb, som bruges til at "snurpe" eller snøre bunden af nettet sammen, så fiskene lukkes inde. Dette er som regel det mest effektive grej til fiskeri i det åbne hav væk fra bunden.

⁹⁷ På grundlag af oplysninger fra [FAO's websted](#).



Drivgarn består af en række af net, der holdes mere eller mindre lodrette ved hjælp af flåd på en øvre line ("overtælle") og vægte på en underline ("grundtov"). Nettene driver med strømmen, som regel tæt på overfladen eller på mellemdybt vand, og fanger fiskene i deres gæller, når de svømmer ind i dem. Drivgarn kan fastgøres til fartøjet eller drive frit og blive indsamlet på et senere tidspunkt.



En **faststående langline** består af en lang hovedline og talrige jævnt placerede tavser ("forfang"), der ender i kroge. Den kan enten forankres tæt på bunden eller mindre almindeligt på mellemdybt vand eller tæt på overfladen. Dens længde kan variere fra nogle få hundrede meter ved kystfiskeri til mere end 50 km ved storindustrielt mekaniseret fiskeri. Når der er tale om en **drivende langline** holdes hovedlinen tæt på overfladen eller på en vis dybde ved hjælp af regelmæssigt fordelte flåd.

Bilag II - Udvalgte BHO'er

Havsubregioner: Biscayabugten og den iberiske kyst (BIK); Makaronesien (MAK); det vestlige Middelhav (VM)

År: Året for forslaget om udpegelse som en lokalitet af fællesskabsbetydning

SPANIEN

Natura 2000-BHO	Subregion	År	Havområde (ha)
ES1200055 Cabo Busto-Luanco	BIK	2004	7 712
ES1110006 Complejo húmido de Corrubedo	BIK	1997	7 410
ES6200048 Valles submarinos del Escarpe de Mazarrón	VM	2000	154 082
ES0000020 Delta de l'Ebre	VM	2006	35 972
ES7020017 Franja marina Teno-Rasca	MAK (Kanariske Øer)	1999	69 490

FRANKRIG

Natura 2000-BHO	Subregion	År	Havområde (ha)
FR5400469 Pertuis Charentais	BIK	1999	456 027
FR7200811 Panache de la Gironde et plateau rocheux de Cordouan (Système Pertuis-Gironde)	BIK	2008	95 256
FR9402013 Plateau du Cap Corse	VM	2008	178 265
FR9301613 Rade d'Hyères	VM	2002	44 958
FR9301602 Calanques et îles marseillaises, Cap Canaille et massif du Grand Caunet	VM	2003	39 512

ITALIEN

Natura 2000-BHO	Subregion	År	Havområde (ha)
IT5160002 Isola di Gorgona - area terrestre e marina	VM	1995	14 611
ITB010082 Isola dell'Asinara	VM	2002	11 862
IT5160018 Secche della Meloria	VM	2011	8 727
ITA010026 Fondali dell'isola dello Stagnone di Marsala	VM	1995	3 442
IT1344270 Fondali Punta Mesco - Rio Maggiore	VM	1995	546
IT1332674 Fondali Monte Portofino	VM	1995	544

PORTUGAL

Natura 2000-BHO		Subregion	År	Havområde (ha)
PTCON0062	Banco Gorringe	BIK	2015	2 292 778
PTCON0012	Costa Sudoeste	BIK	1997	163 870
PTCON0056	Peniche /Stª Cruz	BIK	1998	5 474
PTDES0001	Ilhas Desertas	MAK (Madeira)	1995	10 060
PTMIG0021	Reserva Natural Marinha do Banco D. João de Castro (Canal Terceira - S. Miguel)	MAK (Azorerne)	1997	1 648

Akronymer og forkortelser

BHO: Beskyttet havområde

EEA: Det Europæiske Miljøagentur

EEZ: Eksklusiv økonomisk zone

EHFF: Den Europæiske Hav- og Fiskerifond

EU: Den Europæiske Union

FAO: FN's Fødevare- og Landbrugsorganisation

FFP: Den fælles fiskeripolitik

FN: De Forenede Nationer

GFCM: Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet

ICES: Det Internationale Havundersøgelsesråd

IUCN: Den Internationale Union for Natur- og Ressourcebevarelse

MSY: Maksimalt bæredygtigt udbytte

NEAFC: Kommissionen for Fiskeriet i det Nordøstlige Atlanterhav

RFFO'er: Regionale fiskeriforvaltningsorganisationer

RHK'er: Regionale havkonventioner

STECF: Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri

TEUF: Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

Glossar

Beskyttet havområde (BHO): Havområde, der gennem lovgivning eller på anden vis er udpeget for at beskytte og bevare biodiversitet, naturressourcer og kulturarvssteder.

Bestandsbiomasse: Den samlede vægt af alle individuelle fisk i en bestand, der er i stand til at reproducere sig.

Biologisk bestand: En gruppe af individer, der tilhører den samme art inden for et bestemt område.

Bundfisk: Arter eller grupper af fisk, der lever det meste af deres liv på eller nær havbunden.

EHFF: EU's finansieringsinstrument til hav- og fiskeripolitikker siden 2014.

Eksklusiv økonomisk zone (EEZ): Havområde, der ligger i umiddelbar forlængelse af et kystlands territorialfarvande, og hvor det pågældende land har visse rettigheder og forpligtelser i henhold til FN's havretskonvention.

Fiskeriindsats: Et mål for fiskeriaktivitet, der tager højde for et fartøjs eller en flådes kapacitet og det antal dage, hvor fartøjet eller flåden fisker.

Fiskeriindsatsordning: En metode til forvaltning af fiskebestande, hvor der fastsættes begrænsninger for fiskeriindsatsen.

Havretskonventionen: Multilateral aftale indgået i 1982 under FN's auspicer, som fastsætter landes rettigheder og pligter med hensyn til deres brug af verdens have og oceaner, og som fastlægger retningslinjer for miljøet og forvaltningen af de marine naturressourcer.

Interreg: Denne samling af programmer finansieres af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling og støtter samarbejde på tværs af grænser ved hjælp af projektf finansiering. Interreg har til formål at tackle fælles udfordringer gennem en fælles indsats og finde fælles løsninger inden for forskellige områder, herunder miljøet.

Konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (Bernkonventionen): Multilateral aftale, der blev indgået i 1979 under Europarådets auspicer, om bevarelse af vilde dyr og planter samt deres levesteder med særlig fokus på truede og sårbare arter.

Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr (Bonnkonventionen):

Multilateral aftale, der blev indgået i 1979 under FN's auspicer, om bevarelse af migrerende arter i alle de områder, som de bebor.

Konventionen om den biologiske mangfoldighed: Multilateral aftale, der blev indgået i 1992 under FN's auspicer, om bevarelse af den biologiske mangfoldighed, bæredygtig udnyttelse af dens bestanddele og en rimelig og retfærdig fordeling af udbyttet fra udnyttelsen af genetiske ressourcer.

LIFE: EU's finansieringsinstrument til miljø- og klimainsatsen siden 1992.

Maksimalt bæredygtigt udbytte (MSY): Den maksimale mængde fisk, der kan fanges kontinuerligt under de eksisterende forhold, uden at bestanden udtyndes.

Pelagiske arter: Liv i havet, der mest opholder sig langt fra kysten og havbunden.

Regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er): Internationale organisationer, der er oprettet af lande med fiskeriinteresser i et givet område. RFFO'er forvalter både stærkt vandrende arter (f.eks. Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet) og fiskebestande opdelt efter geografisk område (f.eks. NEAFC).

Regionale havkonventioner (RHK'er): Samarbejdsstrukturer til beskyttelse af havmiljøet, som omfatter medlemsstater og nabolande, der deler havområder. De fire europæiske RHK'er udgøres af OSPAR (konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav), HELCOM (konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet), Barcelonakonventionen (konventionen om beskyttelse af Middelhavets havmiljø og kystområder) og Bukarestkonventionen (konventionen om beskyttelse af Sortehavet).

Samlet tilladt fangstmængde (TAC): Den maksimale mængde, som det hvert år er tilladt at fange af en fiskebestand i henhold til den fælles fiskeripolitik.

Sikker biologisk grænse: Sæt af parametre, der - hvis de overholdes i forbindelse med en fiskebestands forvaltning - vil sikre lav sandsynlighed for, at bestanden bryder sammen, men hvor der stilles mindre restriktive krav end ved MSY.

Tilgangs-/afgangsordningen: Retlig ramme til forvaltning af EU-fiskerflådens størrelse i overensstemmelse med de fastsatte lofter, herunder ved at sikre, at medlemsstaterne ikke kan tilføje nye fartøjer uden at tage hensyn til den kapacitet, der udtages.

Økosystembaseret tilgang til fiskeriforvaltning: En integreret tilgang, der tager hensyn til hele økosystemet. Målet er at opretholde økosystemerne i en sund, ren, ikkegiftig, produktiv og robust tilstand for at sikre, at fordelene ved de levende marine ressourcer er store, og at fiskeriaktiviteternes indvirkning på de marine økosystemer er lille og ikke forretter skade på økosystemerne i fremtiden.

KOMMISSIONENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"HAVMILJØET: EU'S BESKYTTELSE ER BRED, MEN IKKE DYB"

RESUMÉ

I. Fiskeri betragtes som regel som en af de aktiviteter, der forårsager størst pres på EU's have, sammen med andre former for pres såsom skader på havbunden (som kan forventes at stige i takt med væksten i andre maritime aktiviteter end fiskeri), forurening (fra forskellige aktiviteter, næringsstofberigelse og forurening, havaffald, herunder plast og mikroplast, undervandsstøj osv.) og udbredelsen af ikkehjemmehørende arter. Disse andre former for pres stammer fra andre aktivitetssektorer end fiskeri, såsom søtransport, energi, turisme, landbrug og industri. Teknologiske fremskridt åbner nye muligheder for eksisterende og nye maritime aktiviteter, der skaber øget konkurrence om det maritime rum, hvilket også er kilde til et betydeligt pres på havmiljøet.

Endelig har klimaændringerne en generel negativ indvirkning — gennem stigende vandstand i havene, afiltning, forsuring og opvarmning af havene — på havet, biodiversitet, kyst- og havøkosystemerne og de tjenester, de leverer. Dette er grunden til, at kun en helhedsorienteret, integreret tilgang, der omfatter alle aktiviteter og alle former for pres i kombination med øget samarbejde og koordinering og forbedret styring i og uden for EU, kan gøre en forskel. Det bør dog desuden bemærkes, at havene også er en vigtig kilde til sunde fødevarer, som er af afgørende betydning for mennesker og økonomien.

III. Kommissionen anerkender betydningen af arbejdet i konventionen om den biologiske mangfoldighed (CBD) og understreger den afgørende betydning af den globale ramme for biodiversitet efter 2020 og behovet for ambitiøse og realistiske mål til fremme af tiltag, herunder for så vidt angår biodiversitet i hav- og kystområder.

Se Kommissionens svar på punkt I.

V. Det er Kommissionens forståelse, at "EU-foranstaltninger" omfatter tiltag fra medlemsstaternes side og deres ansvar for at gennemføre bestemmelserne fra miljø- og fiskerilovgivningen.

Se også Kommissionens svar på punkt IV og VI.b).

Ud over de betydelige fremskridt, der er gjort i det nordøstlige Atlanterhav, understreger Kommissionen de seneste bestræbelser og resultater i Middelhavsområdet.

Tilsvarende giver modelbaserede indikatorer for bæredygtigt fiskeri (anslået udvikling i fiskebestandenes biomasse og de vurderede fiskebestande, der overstiger fiskeridødeligheden ved maksimalt bæredygtigt udbytte) et forbedret billede af det nordøstlige Atlanterhav, mens data for andre EU-farvande, såsom Middelhavet og Sortehavet, endnu ikke er robuste nok til at kunne anvendes til overvågning.

Med hensyn til EHFF-aspekterne bemærker Kommissionen, at det er op til medlemsstaterne at målrette/gøre brug af de disponible EU-midler.

VI. a) Som det fremgår af den seneste rapport om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet (COM (2020) 259) og kvalitetskontrollen af EU's fugle- og habitatdirektiver, er de største udfordringer med hensyn til at opnå en god miljø-/bevaringsstatus snarere forbundet med mangler i gennemførelsen og mangel på ambitioner og ressourcer end med væsentlige problemer i den politiske ramme.

Se Kommissionens svar på punkt 16 og 20 i rapporten.

Kommissionen påbegynder evalueringen og en eventuel revision af havstrategirammedirektivet og vil undersøge, om der er mangler i politikken.

Kommissionen er enig i, at det er nødvendigt at forbedre effektiviteten af de beskyttede havområder og sammenhængen i nettet af beskyttede havområder, og dette er et af hovedmålene med den nye biodiversitetsstrategi.

b) Kommissionen bemærker, at der er sket betydelige fremskridt med hensyn til bestandene i det nordøstlige Atlanterhav, og at fiskebestanden tilstand er blevet væsentligt forbedret. Mens vi i 2009 kun havde 5 bæredygtige TAC'er, som var fastsat i overensstemmelse med det maksimale bæredygtige udbytte (MSY), steg dette tal til 62 TAC'er i 2020.

Der er kun få bestande, som fortsat overfiskes, og her samarbejder Kommissionen med Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES) om et mere fuldstændigt videnskabeligt billede af bestandens tilstand med henblik på at forbedre forvaltningen af disse bestande.

c) Selv om bestandene i Middelhavet er påvirket af høje fiskerirater, skal den overordnede kontekst tages i betragtning, navnlig på baggrund af det nye politiske initiativ, der blev lanceret med MedFish4Ever-erklæringen fra 2017, og det store antal nye forvaltningsforanstaltninger, der er vedtaget for havområdet via Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet (GFCM). Disse foranstaltninger er imidlertid af nyere dato, og der er brug for mere tid, før de kan bevirke en forbedring i fiskebestanden tilstand.

Fiskeriindsatsen er et af de fiskeriforvaltningsmæssige redskaber i Middelhavet, men ikke det eneste. Navnlig i Middelhavsforordningen er der fastsat entydige regler for beskyttelse af levesteder og kystområder. Tekniske foranstaltninger, der er fastsat i forordningen om tekniske foranstaltninger, er også et vigtigt redskab til fiskeriforvaltning.

d) Kommissionen bemærker, at EHFF er et instrument til støtte for den fælles fiskeripolitik og opfyldelsen af alle dens mål, dvs. at bidrage til fiskeriets økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed. Inden for dette område støtter EHFF aktivt biodiversitet og havmiljø samt afbødning af skader forårsaget af fiskerisektoren.

VII. Kommissionen accepterer Revisionsrettens anbefalinger.

INDLEDNING

01. EU fremmer også regionalt samarbejde om bæredygtig udnyttelse af havet under havområdestrategier (dvs. havstrategi for Atlanterhavet, WestMed-initiativet og den fælles maritime dagsorden for Sortehavet) og makroregionale strategier.

05. Selv om EU har enekompetence med hensyn til bevaring af havets biologiske ressourcer, er Kommissionen samtidig begrænset i sine beføjelser, herunder gennem systemet med fælles henstillinger, som Kommissionen enten kan acceptere eller afvise. Målsætningerne med den fælles fiskeripolitik er tydeligvis ikke kun miljømål, men også socioøkonomiske mål.

07. Se Kommissionens svar på punkt I (resumé).

09. Se Kommissionens svar på punkt 84.

10. Den fælles fiskeripolitik er en af Unionens fælles politikker. I overensstemmelse med artikel 39, stk. 1, litra d) og (2), litra c), i TEUF har den til formål at sikre, at fiskeri og akvakultur er

miljømæssigt, økonomisk og socialt bæredygtige på lang sigt, og at de udgør en kilde til sunde fødevarer for EU's borgere.

11. Kommissionen vil gerne understrege følgende:

1) For at sikre, at beslutninger om fiskeriforvaltning bygger på den bedste foreliggende videnskabelige rådgivning, er det nødvendigt at indsamle omfattende data. Medlemsstaterne er i den forbindelse forpligtet til at indsamle data gennem rammen for dataindsamling. Disse data anvendes derefter af videnskabelige rådgivende organer til videnskabelig rådgivning, som Kommissionen baserer sine forslag på, herunder til fastsættelse af de årlige fiskerimuligheder.

2) Forskerne er endnu ikke i stand til at give MSY-rådgivning for alle bestande. For et begrænset antal bestande skyldes dette manglen på tilstrækkelige data (navnlig for dybhavsarter eller i Middelhavet) samt til dels problemer med selve den videnskabelige vurdering, ofte i forbindelse med begrænsede ekspertressourcer. Situationen er forbedret betydeligt i de seneste år, men der efterstræbes yderligere forbedringer med midler fra EHFF.

3) Det vil kun være muligt at foretage en efterfølgende vurdering af opnåelsen af FMSY for alle fiskebestande inden 2020 på grundlag af de endelige fangstdata for 2020.

4) Det forventes, at over 99 % af landingerne i Østersøen, Nordsøen og Atlanterhavet, der udelukkende forvaltes af EU, vil være befisket på bæredygtige niveauer i 2020.

5) Der findes en række bestande, hvor opnåelse af MSY ikke vil være muligt for 2020, og som deles med andre stater. Når bestande deles med lande uden for EU, skaber opnåelse af MSY særlige udfordringer, da det kræver, at tredjelandene deler målet og er enige i de nærmere bestemmelser til opnåelse af dette mål.

13. På EU-plan er forvaltningen af fiskeriet i Middelhavet ofte afhængig af indsatsordninger i stedet for TAC'er, selv om der også findes TAC-baserede ordninger for visse vigtige fiskerier (f.eks. tunfiskeri). Den flerårige plan fra 2019 for det demersale fiskeri i den vestlige del af Middelhavet, der er EU's første flerårige plan for fiskeri i Middelhavet, tilslutter sig denne indsatsbaserede tilgang.

Det er også vigtigt at anerkende den særlige karakter af EU's fiskerilovgivning for Middelhavet, MedReg, der i modsætning til lovgivningen for andre havområder indeholder bestemmelser om beskyttelse af kystområder og følsomme levesteder.

16. I kvalitetskontrollen af EU's fugle- og habitatdirektiver blev det konkluderet, at direktiverne fortsat er yderst relevante og egnede til formålet. En fuldstændig opfyldelse af deres mål vil imidlertid afhænge af en betydelig forbedring af deres gennemførelse i medlemsstaterne og i samarbejde med interessenter. På grundlag af disse resultater har Kommissionen gennemført en "Handlingsplan for naturen, mennesket og økonomien", som har til formål at afhjælpe de mangler, der blev konstateret under kvalitetskontrollen, og forbedre direktivernes sammenhæng med bredere socioøkonomiske mål. EU's biodiversitetsstrategi frem til 2030, der blev vedtaget i maj 2020, forventes at give ny drivkraft til gennemførelsen af fugle- og habitatdirektiverne.

20. Med havstrategirammedirektivet har EU indført en holistisk og omfattende havpolitik, der omsætter en økosystembaseret tilgang til forvaltning af menneskelige aktiviteter i Europas have i praksis. Havstrategirammedirektivet har sikret strukturen for udvikling af de nødvendige havstrategier til opnåelse af en god miljøtilstand i EU's havområder, herunder bevaring af biodiversiteten i alle marine økosystemer. Medlemsstaterne fastsatte ambitionsniveauet og midlerne til at nå dette mål. De

foranstaltninger, der er iværksat, samt ambitionsniveauet i medlemsstaternes strategier, kan finjusteres.

24. Kommissionen bemærker, at EHFF er et instrument til støtte for den fælles fiskeripolitik og opfyldelsen af alle dens mål, dvs. at bidrage til fiskeriets økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed. Inden for dette område støtter EHFF også aktivt biodiversitet og havmiljø samt afbødning af skader forårsaget af fiskerisektoren.

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

25. Se Kommissionens svar på punkt 84.

OBSERVATIONER

30. Med hensyn til titlen mener Kommissionen, at beskyttelsen af havmiljøet vil kunne drage fordel af en bedre gennemførelse af EU's politikker, således som det allerede fremgår af rapporten om gennemførelsen af havstrategirammedirektivet eller "kvalitetskontrollen" af bl.a. EU's fugle- og habitatdirektiver. Faktisk tilskyndes der i EU's nyligt vedtagne biodiversitetsstrategi frem til 2030 til en fuldstændig gennemførelse af miljø- og fiskeripolitikkerne.

Kommissionen noterer sig disse bemærkninger med henblik på den kommende evaluering af havstrategirammedirektivet.

31. Kommissionen mener, at etablering og effektiv forvaltning af net af beskyttede havområder vil bidrage til at bevare den rige og ofte enestående marine biodiversitet. Kommissionen er klar over, at nettet af beskyttede havområder i EU's farvande i øjeblikket ikke er økologisk repræsentativt.

Et af hovedmålene i EU's biodiversitetsstrategi frem til 2030 er at sikre en effektiv forvaltning af beskyttede havområder og udvidelsen af disse områder med henblik på at skabe et reelt sammenhængende EU-net.

32. Udpegning af beskyttede havområder behøver ikke at føre til en begrænsning af alle menneskelige aktiviteter, men snarere til etablering af effektive forvaltningsforanstaltninger i overensstemmelse med bevaringsmålsætningerne for områderne og på grundlag af den bedste tilgængelige videnskabelige rådgivning. Dette kan muligvis udelukkende føre til en begrænsning af fiskeriet i situationer, hvor det er nødvendigt for at opfylde de økologiske behov for de naturlige elementer, som er genstand for beskyttelse.

Kommissionen understreger, at beskyttede havområder kan omfatte mange andre bevaringsforanstaltninger, der ikke er knyttet til fiskeri.

34. Se Kommissionens svar på punkt 32.

36. Se Kommissionens svar på punkt 32.

Beskyttede havområder er også et af de redskaber, der øger økosystemernes modstandsdygtighed over for stressfaktorer, herunder klimaændringer. Velidentificerede, -forvaltede og -håndhævede beskyttede havområder kan være til gavn ved at øge fiskebiomassen og biodiversiteten. Desuden spiller den socioøkonomiske bæredygtighed og den mere tungtvejende offentlige interesse også en rolle, når der skal træffes beslutning om aktiviteterne.

Tekstboks 3 - Beskyttede havområder og beskyttelse mod fiskeri

Se Kommissionens svar på punkt 32 og 36.

39. Bevaringsforanstaltninger i beskyttede havområder kan medføre fiskeribegrænsninger, hvis det er nødvendigt for at nå bevaringsmålsætningerne. Se Kommissionens svar på punkt 32 og 36.

41. Den fælles fiskeripolitik indeholder forskellige redskaber til at træffe fiskerirelaterede foranstaltninger, som er nødvendige for at overholde miljøforpligtelser. I henhold til den fælles fiskeripolitik er det også muligt at etablere områder til genopretning af fiskebestande.

42. Kommissionen mener, at den nuværende fælles fiskeripolitik giver medlemsstaterne de nødvendige redskaber til at opfylde deres forpligtelser i henhold til miljølovgivningen.

For det første vil Kommissionen gerne minde om, at medlemsstater kan vedtage bevaringsforanstaltninger, der gælder for deres fartøjer, og bevaringsforanstaltninger, der kan påvirke fiskerfartøjer fra andre medlemsstater inden for 12 sømil, på grundlag af artikel 20 i den fælles fiskeripolitik.

Desuden kan medlemsstater også tilstræbe en regional fælles anbefaling. Vi anerkender, at vedtagelsen af en sådan anbefaling kan gøres kompleks af enten manglende kapacitet i medlemsstaterne eller udfordringer i høringerne mellem de nationale myndigheder. For at lette denne proces har Kommissionen udsendt en vejledning, afholdt workshops og øget bevidstheden på politisk plan.

Kommissionen understreger også, at der er eksempler på en vellykket gennemførelse af artikel 11 i Østersøen og Nordsøen.

Tekstboks 4 - Eksempel på problemerne i forbindelse med anvendelsen af artikel 11 i den fælles fiskeripolitik

Kommissionen anerkender, at processen med at nå til enighed om en fælles anbefaling kan tage tid. Ansvar for at vedtage bevarings- og beskyttelsesforanstaltninger er imidlertid ikke begrænset til kystmedlemsstaten eller til den medlemsstat, der er hjemsted for de beskyttede havområder. Hvis der ikke er fastsat nogen tidsfrist, skal de øvrige medlemsstater dog stadig samarbejde om overholdelsen af sådanne forpligtelser i overensstemmelse med princippet om loyalt samarbejde.

43. Se Kommissionens svar på punkt 42.

46. Kommissionen fulgte den procedure, der blev anmodet om i henhold til artikel 15 i havstrategirammedirektivet. Siden da er der imidlertid ikke indsendt yderligere anmodninger i de nødvendige tilfælde (f.eks. den regionale fiskeriforvaltningsorganisation eller artikel 11 i den fælles fiskeripolitik).

Det skal bemærkes, at dette er det eneste tilfælde, hvor artikel 15 i havstrategirammedirektivet er blevet påberåbt. Revisionen af havstrategirammedirektivet vil være opmærksom på eventuelle mangler ved denne særlige proces.

48. Selv når en art ikke er opført i bilagene til direktiverne, dækker Natura 2000-nettet gennem sin "paraplyvirkning" en stor del af de bevaringsværdige arter ud over dem, der er opført i bilagene. Desuden skal disse direktiver læses sammen med havstrategirammedirektivet, hvis bestemmelser giver medlemsstaterne mulighed for at beskytte alle marine arter og habitater, uden at det er nødvendigt at henvise til de enkelte arter.

EU's fugle- og habitatdirektiver har været genstand for en grundig REFIT-evaluering, der i 2016 konkluderede, at de er egnede til formålet, men at gennemførelsen af dem skal forbedres, navnlig for så vidt angår vedtagelsen af områdespecifikke bevaringsmålsætninger og forvaltningsplaner.

Derfor har EU's nye biodiversitetsstrategi for 2030 bl.a. til formål at fremme gennemførelsen af direktiverne og udvide nettet af beskyttede havområder.

49. Beskyttelsen af marine økosystemer ved hjælp af fugle- og habitatdirektiverne skal imidlertid sammenholdes med havstrategirammedirektivet.

51. Efter Kommissionens opfattelse bør enhver sammenligning mellem forskellige havområder ske med forsigtighed på grund af forskellige geografiske forhold og forskellige former for fiskeri i de pågældende havområder. Det har færre socioøkonomiske konsekvenser at lukke et enormt havområde, hvor der ikke foregår nogen økonomisk aktivitet. Det er medlemsstaternes ansvar at udpege og forvalte beskyttede havområder, og at beskyttede havområder ikke er det eneste redskab til beskyttelse af arter eller levesteder - undertiden er horisontale foranstaltninger mere effektive, især for stærkt vandrende arter såsom hajer. Den fælles fiskeripolitik indeholder forskellige redskaber til bevaring og forvaltning af marine arter, herunder hajer.

52. Med hensyn til udgiftsområdet i denne sektion finder Kommissionen, at der er gjort betydelige fremskridt i Atlanterhavet, og at der fortsat gøres en betydelig indsats i Middelhavsområdet.

Kommissionen deler Revisionsrettens synspunkt om, at det er afgørende, at der findes et effektivt fiskerikontrolsystem for at sikre bæredygtigt fiskeri. Med henblik herpå har Kommissionen fremsat et forslag (COM (2018) 368) om yderligere styrkelse af fiskerikontrol og -håndhævelse, som i øjeblikket drøftes af medlovgiverne.

54. Kommissionen minder om, at der er sket betydelige fremskridt i bestandene i det nordøstlige Atlanterhav, og at fiskebestandene er blevet væsentligt forbedret. Det forventes, at over 99 % af landingerne i Østersøen, Nordsøen og Atlanterhavet, der udelukkende forvaltes af EU, vil være befisket på bæredygtige niveauer i 2020.

For så vidt angår tegn på fremskridt i Middelhavet minder Kommissionen om den ambitiøse strategi, der blev vedtaget i 2017, og som begynder med MedFish4Ever-erklæringen, og som har ført til vedtagelsen af et stort antal foranstaltninger på GFCM-plan og vedtagelsen af den flerårige plan for det vestlige Middelhav. Disse foranstaltninger har endnu ikke givet kvantificerede resultater i form af en forbedring af bestandenes tilstand, da de først er blevet vedtaget for nylig.

55. Kommissionen mener, at antallet af TAC'er, der er fastsat i overensstemmelse med MSY-rådgivningen, er steget i det seneste årti fra 5 TAC'er i 2009 til 62 TAC'er fastsat i overensstemmelse med MSY i 2020.

58. Bemærkningen i dette punkt vedrører bestande, som er bifangster i andre fiskerier, der foregår på et sundt niveau. I grundforordningen for den fælles fiskeripolitik samt i de flerårige planer for fiskeriet i de vestlige farvande og Nordsøen fastsættes det, at såkaldte choke-situationer, hvor sundt fiskeri ville blive lukket, fordi de har bifangster af andre fisk, hvor ICES anbefaler lavere fangstniveau eller nulfangst, bør undgås. Det var derfor i denne meget specifikke kontekst, at Kommissionen har foreslået TAC'er, der ligger over den videnskabelige rådgivning.

Tekstboks 9 — Nogle rapporter har kritiseret de fangstbegrænsninger, der er fastsat for fiskeriet i Atlanterhavet.

Se Kommissionens svar på punkt 58.

59. Med hensyn til udgiftsområdet i denne sektion mener Kommissionen, at de mange initiativer, der er taget i løbet af de seneste år i Middelhavsområdet, stadig har brug for tid for at omsætte dem til forbedrede tal med hensyn til bestandenes biologiske tilstand.

Den flerårige plan for det vestlige Middelhav illustrerer denne situation, idet 2020 blot er det første fulde gennemførelsesår. De foranstaltninger, den har indført, vil kræve flere år, før bestandenes tilstand vil blive forbedret.

Erfaringerne fra almindelig tun i Middelhavet viser, at genopretningen tager tid: ICCAT vedtog en genopretningsplan i 2006, som førte til fuld genopretning af bestandene i 2017.

60. Fælles svar på punkt 60 og 61

Se Kommissionens svar på punkt 13.

Desuden bemærkede STECF ([PLEN-17-02](#)), at det fortsat er en udfordring at gennemføre TAC'er i Middelhavet, fordi de tilgængelige data ikke er tilstrækkeligt pålidelige, da fiskerioplysninger ofte er ufuldstændige og upræcise, og tidsserier er relativt korte. Der er yderligere spørgsmål i forbindelse med håndhævelsen af en forvaltningsordning baseret på kontrolforanstaltninger for outputtet (TAC'er) i Middelhavet. Det vigtigste problem er, at det er vanskeligt at overvåge og kontrollere de mange flåders fangster. Fiskeri efter demersale arter er rettet mod en blanding af arter, ofte uden en klar dominerende art. Landingerne foregår spredt over et ekstremt højt antal havne og landingssteder, og fiskeriet domineres af det ikke-industrielle fiskeri, hvis fangster er vanskelige at kvantificere.

62. Med hensyn til datatilgængelighed øger Kommissionen indsatsen for at samarbejde med de relevante slutbrugere, herunder RFFO'erne i regionen, for at sikre tilstrækkelig videnskabelig koordinering og forbedring af den videnskabelige rådgivning.

Kommissionen arbejder sammen med medlemsstaterne i Middelhavet for yderligere at forbedre dataindsamlingen, datakvaliteten, bestandsvurderingen og den videnskabelige rådgivning.

Kommissionen har for nylig foretaget en række inspektioner i Middelhavsområdet for at vurdere medlemsstaternes fangstrapporteringsystemer. Efter disse inspektioner udarbejdede Kommissionen og de berørte medlemsstater handlingsplaner for at styrke fangstrapporteringsystemer og dermed forbedre dataenes pålidelighed. Kommissionen overvåger regelmæssigt gennemførelsen af handlingsplanerne. Der er planlagt en inspektion af medlemsstaternes forvaltningsordning for fiskeriindsatsen i Middelhavsområdet i 2021.

Hvad angår STECF's udtalelse fra 2017 om datatilgængelighed og -kvalitet skal det bemærkes, at denne analyse var baseret på datasæt fra 2016. Siden da er der indsamlet yderligere 3 års data, hvilket gør tidsserierne længere (2017-2019), og rådgivningen har forbedret sig støt (også ifølge GFCM's årsrapport), selv om der stadig er en række udfordringer.

63. STECF konkluderede, at mange nationale forvaltningsplaner ikke var i overensstemmelse med MSY-målet for den fælles fiskeripolitik, og at de sandsynligvis ikke ville skabe betingelserne for at opnå MSY i 2020. Kommissionen er klar over, at nogle af disse nationale forvaltningsplaner skal være mere ambitiøse og tilpasses til den fælles fiskeripolitiks mål. Kommissionen arbejder i fællesskab med medlemsstaterne, og med inspiration fra Medfisk4Ever-erklæringen, frem mod disse forbedringer, og med visse bemærkelsesværdige succeser (f.eks. revidering af den italienske strategi for demersalt fiskeri i 2019 efter anmodning fra Kommissionen med en betydelig begrænsning af fiskeriindsatsen).

For så vidt angår bemærkningen om, at nogle af de nationale forvaltningsplaner er knyttet til anmodninger om undtagelser, skal det bemærkes, at dette er et krav i MedReg. Der kan ikke gives undtagelse fra f.eks. forbuddet mod at fiske i kystområder, hvis der ikke foreligger en forvaltningsplan.

64. Middelhavsforordningen er ikke det eneste retsgrundlag for etablering af beskyttede områder, idet relevante elementer under den nye flerårige plan for det vestlige Middelhav (med hensyn til område- og sæsonlukninger) og bestemmelser, der er knyttet til områder med fiskeribegrænsning eller til område- og sæsonmæssige begrænsninger, der er vedtaget i henhold til GFCM (f.eks. området med fiskeribegrænsninger i Lionbugten), også skal tages i betragtning.

Det er også vigtigt at bemærke, at det i henhold til MedReg er op til Rådet at vedtage områder med fiskeribegrænsninger baseret på oplysninger fra medlemsstaterne. Medlemsstaterne kan naturligvis indføre yderligere områder med fiskeribegrænsninger på dette grundlag.

65. Et af målene for den flerårige plan for det vestlige Middelhavsområde er at forbedre dataindsamlingen og den videnskabelige rådgivning i området. Dette forbedrede videnskabelige grundlag vil understøtte evalueringen af planen, der er planlagt til 2024.

67. Denne treårige rapport vil vurdere, i hvilket omfang tekniske foranstaltninger både på regionalt plan og på EU-plan har bidraget til at opfylde målsætningerne (artikel 3) og målene (artikel 4) i denne forordning. I betragtning af, at den overordnede filosofi i denne forordning er at give mulighed for en "bottom-up-tilgang" med hensyn til de tekniske karakteristika på regionalt plan, samtidig med at det sikres, at de fælles målsætninger og mål nås, er denne rapporteringsbestemmelse afgørende for gennemførelsen af forordningen. Det er derfor nødvendigt at have et system, der overvåger fremskridtene og fremmer afhjælpende foranstaltninger, hvis fremskridtene ikke er tilstrækkelige til at opfylde de mål og målsætninger, der er fastsat i forordningen.

Hvis ovennævnte rapport fastslår, at målsætningerne og målene i forordningen ikke er nået på regionalt plan, skal medlemsstaterne i nævnte region, jf. artikel 31, stk. 3, senest 12 måneder efter forelæggelsen af rapporten forelægge en plan med en beskrivelse af de foranstaltninger, der skal træffes for at bidrage til at nå disse målsætninger og mål.

69. Et effektivt kontrolsystem er helt afgørende for at sikre en bæredygtig forvaltning af fiskeriet i EU. Kommissionens forslag om at revidere fiskerikontrolordningen indeholder bl.a. foranstaltninger til styrkelse af fiskeridatasystemet, herunder fuldt digitaliseret fangstrapportering, der gælder for alle EU-fiskerifartøjer (herunder fartøjer på under 12 meter), et elektronisk sporingssystem for alle fartøjer, nye vejningsprocedurer for fiskevarer og bestemmelser om bedre sporbarhed.

71. Det er vigtigt at anerkende betydningen af forvaltning af fiskeriet i Middelhavet hos partnere uden for EU. Dette dikteres i det væsentlige af de fleste bestandes fælles karakter, hvilket kræver, at alle Middelhavslande modtager et aftalt svar. Det er i denne ånd, at EU har intensiveret sine aktiviteter på GFCM-plan siden underskrivelsen af MedFish4Ever-erklæringen i 2017.

72. Den alt for store fiskekapacitet i Middelhavet er en af de mange drivkræfter i det høje fiskeriniveau.

I situationer, hvor der er indført en fiskeriindsatsordning, er det i bund og grund en dårlig overholdelse af reglerne for fiskere, som gør overkapacitet til en faktor i forbindelse med overfiskning. Indsatsmekanismer som f.eks. den, der er fastsat af den flerårige plan for det vestlige Middelhav, giver mulighed for et maksimalt antal fiskedage pr. år pr. land og pr. fartøjskategori (mht.

størrelse). Det samlede antal dage i en indsatsordning er uafhængig af antallet af fartøjer, der deler dem.

Kommissionen er særlig opmærksom på gennemførelsen af den flerårige plan for at sikre tilstrækkelig overholdelse. Den fører også tilsyn med reduktionen af fiskerikapaciteten.

74 Ifølge EU's flådereger la Italien i juli 2020 95 % af landets loft for både GT og kW. Ifølge Kommissionen giver loftet derfor i dette tilfælde et incitament til at forvalte kapaciteten og fastholde den under loftet.

75. Kommissionens tjenestegrene afsluttede for nylig en evaluering af tilgangs-/afgangsordningen (SWD (2019)311). Evalueringen konkluderede, at ordningen som sådan er egnet til formålet, men at der er visse svagheder i medlemsstaternes gennemførelse. Tilgangs-/afgangsordningen og de kapacitetslofter, der er fastsat i forordningen om den fælles fiskeripolitik, henviser til kapacitet i de enkelte medlemsstater frem for på havområdeniveau. Desuden måles fiskerikapaciteten udtrykt i et fartøjs bruttotonnage og maskineffekt, og der henvises ikke til forskellige typer fangstmetoder. Sidstnævnte er reguleret af andre retsakter, herunder Rådets forordning om fiskerimuligheder, GFCM's henstillinger eller forordningen om tekniske foranstaltninger fra 2019.

Håndtering af fiskerikapacitet er et af de mål, som Middelhavslandene forpligtede sig til i MedFish4Ever-erklæringen, gennem vedtagelsen af en fiskerikapacitetsplan. Kommissionen overvejer i øjeblikket, hvordan denne forpligtelse bedst kan opfyldes inden for rammerne af GFCM.

77. EHFF-konditionaliteter spiller en vigtig rolle som politisk instrument.

Under gennemførelsen sætter EHFF betingelser for støtteberettigede modtagere før og efter anvendelse og projektgennemførelse, om de foranstaltninger, der kan gennemføres, om forvaltningsmyndigheden og medlemsstatens forvaltnings- og kontrolsystem og, vigtigst af alt, om medlemsstatens fiskeripolitik og den måde, hvorpå dette gennemføres. Med disse betingelser sikrer EHFF ikke blot, at støtte fra fonden ikke fører til strukturelle kapacitetsforøgelser, men at planerne for justering af flådekapaciteten gennemføres for ubalancerede flåder (f.eks. WestMAP).

I henhold til EHFF er operationer, der forøger et fartøjs fiskerikapacitet, ikke støtteberettigede.

78. Kommissionen bemærker, at 5,75 mia. EUR af den samlede EHFF-støtte for perioden 2014-2020 blev tildelt medlemsstater under delt forvaltning.

79. EHFF går videre end til udelukkende at finansiere havmiljøet. Den støtter den fælles fiskeripolitik og opfyldelsen af alle dens mål, dvs. at bidrage til fiskeriets og akvakulturens økonomiske, sociale og miljømæssige bæredygtighed samt udviklingen af kystområder. Inden for dette område støtter EHFF aktivt biodiversitet og havmiljø samt afbødning af skader forårsaget af fiskerisektoren. Indholdet af operationelle programmer defineres i partnerskab med medlemsstaterne i forbindelse med delt forvaltning.

81. Kommissionen bemærker, at Europa-Parlamentet og Rådet har indført en række ændringer, som vil medføre, at der ydes støtte fra EHFF til forøgelse af fiskerikapaciteten. Kommissionen er stærkt imod sådanne ændringer.

Tekstboks 10 - EU-finansiering kan gøre en forskel

Kommissionen vil gerne understrege, at der er mange EHFF-projekter, som støtter forvaltningen af Natura 2000-områder. Et eksempel herpå er INTERMARES-projektet i Spanien, hvor EHFF har

bidraget med 11 mio. EUR til et integreret LIFE-projekt til støtte for gennemførelsen af den prioriterede handlingsramme i det spanske Natura 2000-net af havområder og sikre, at Spanien efter gennemførelsen har et effektivt forvaltet konsolideret net af Natura 2000-havområder med aktiv deltagelse af interessenter.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Se Kommissionens svar på punkt IV, V og VI.

Kommissionen understreger, at beskyttelsen af havmiljøet kræver en samlet tilgang til håndtering af alle former for pres på europæisk plan og andre steder. Fiskeri er et af de områder, der belaster havmiljøet mest, og som skal tages i betragtning i denne sammenhæng. Se punkt 36.

Det er Kommissionens forståelse, at "EU-foranstaltninger" omfatter tiltag fra medlemsstaternes side og deres ansvar for at gennemføre bestemmelserne fra miljø- og fiskerilovgivningen.

84. Ud over de betydelige fremskridt, der er gjort i det nordøstlige Atlanterhav, er det også vigtigt at anerkende de seneste bestræbelser og resultater i Middelhavsområdet.

Med hensyn til EHFF-aspekterne er det vigtigt at bemærke, at det er op til medlemsstaterne at målrette/gøre brug af de disponible EU-midler.

For så vidt angår tegn på fremskridt i Middelhavet minder Kommissionen om den ambitiøse strategi, der blev vedtaget i 2017, og som begynder med MedFish4Ever-erklæringen, og som har ført til vedtagelsen af et stort antal foranstaltninger på GFCM-plan og vedtagelsen af den flerårige plan for det vestlige Middelhav. Denne strategi har endnu ikke givet kvantificerede resultater i form af en forbedring af bestandenes tilstand, men det er uundgåeligt, da disse ændringer først er blevet vedtaget for nylig.

85. Se Kommissionens svar på punkt VI.

Kommissionen er enig i, at det er nødvendigt at forbedre effektiviteten af de beskyttede havområder og sammenhængen i nettet af beskyttede havområder, og dette er et af hovedmålene med den nye biodiversitetsstrategi.

87. Kommissionen erkender, at fremskridtene i henhold til artikel 11 i den fælles fiskeripolitik har været langsommere end ønsket. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at den reviderede fælles fiskeripolitik har en meget stærkere miljødimension, og at der for første gang er fastsat bestemmelser om et sådant værktøj (artikel 11), der giver medlemsstaterne mulighed for at foreslå fiskeriforvaltningsforanstaltninger i Natura 2000-områder med henblik på at opfylde deres forpligtelser i henhold til fugle- og habitatdirektiverne. Medlovgiverne valgte regionalisering, hvilket ville give mulighed for en mere regional tilgang for at tage hensyn til særlige regionale forhold. De manglende fremskridt skyldes ofte også elementer, der ligger uden for den fælles fiskeripolitiks anvendelsesområde, f.eks. manglende kapacitet i medlemsstaternes forvaltninger samt udfordringer i høringerne mellem de nationale myndigheder. Selv om medlemsstaterne hævder, at artikel 11 er kompliceret at anvende, har de en juridisk forpligtelse og de nødvendige redskaber til at gøre det. Artikel 11 bør give dem mulighed for at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige i henhold til den fælles fiskeripolitik, for at overholde de miljømæssige forpligtelser, således som vi kan se af de vellykkede eksempler på anvendelse af artikel 11 i Østersøen og Nordsøen. Kommissionen har offentliggjort de relevante retningslinjer for at gøre det lettere for medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger i Natura 2000 og havstrategirammedirektivet. Under hensyntagen til Kommissionens initiativret vil Kommissionen, når den står over for en artikel 15-sag i

havstrategirammedirektivet, bestræbe sig på at støtte medlemsstaterne i at nå målene i havstrategirammedirektivet inden for rammerne af EU-retten.

88. Se Kommissionens svar på punkt 48 og 49.

Anbefaling 1 — Fastlæggelse af de lovgivningsmæssige og administrative ændringer, der er nødvendige for at beskytte følsomme arter og levesteder

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Første led - Kommissionen tager udgangspunkt i evalueringen af havstrategirammedirektivet og vil aflægge rapport om den fælles fiskeripolitiks virkemåde i 2022. Kommissionen vil også offentliggøre en handlingsplan for bevaring af fiskeressourcerne og beskyttelse af marine økosystemer som opfølgning på biodiversitetsstrategien. Kommissionen vil tage hensyn til denne anbefaling i denne sammenhæng.

Medlemsstaterne spiller en vigtig rolle med hensyn til at forbedre gennemførelsen af EU-lovgivningen, herunder artikel 11 i den fælles fiskeripolitik og artikel 15 i havstrategirammedirektivet. Kommissionen vil gerne bemærke, at en bedre gennemførelse og håndhævelse kan være vigtigere end lovgivningsmæssige ændringer.

Andet led - Kommissionen minder om, at alle marine arter og habitater er beskyttet af havstrategirammedirektivet, og at det er op til medlemsstaterne at gennemføre passende bevaringsforanstaltninger på stedet for at sikre en god miljøtilstand.

Kommissionen går aktivt ind for, at medlemsstaterne gør mere brug af den regionaliserede tilgang for at nå til enighed om mere fælles anbefalinger vedrørende bevaringsforanstaltninger.

89. Kommissionen mener, at der er sket betydelige fremskridt i bestandene i det nordøstlige Atlanterhav, og at fiskebestandene er blevet væsentligt forbedret.

Det er Kommissionens forståelse, at bemærkningen i dette afsnit af rapporten vedrører bestande, som er bifangster i andre fiskerier, der foregår på et sundt niveau. I forordningen for den fælles fiskeripolitik samt i den flerårige plan for fiskeriet i de vestlige farvande og Nordsøen fastsættes det, at såkaldte choke-situationer, hvor sundt fiskeri ville blive lukket, fordi de har bifangster af andre fisk, hvor ICES anbefaler lavere fangstniveau eller nulfangst, bør undgås. Det var derfor i denne kontekst, at Kommissionen har foreslået TAC'er, der ligger over den videnskabelige rådgivning.

Der findes en række bestande, hvor opnåelse af MSY ikke vil være muligt for 2020, og som deles med andre stater. Når bestande deles med lande uden for EU, skaber opnåelse af MSY særlige udfordringer, da det kræver, at tredjelandene deler målet og er enige i de nærmere bestemmelser til opnåelse af dette mål.

90. Kommissionen mener, at der er opnået mange nylige resultater i dette havområde (f.eks. det flerårige program for Middelhavet og mange foranstaltninger, der er vedtaget i GFCM). .

Se Kommissionens svar på punkt 84.

91. Kommissionen bemærker, at det er den enkelte medlemsstats ansvar at etablere beskyttede havområder under dens jurisdiktion eller suverænitet samt de nødvendige bevaringsforanstaltninger. I henhold til Middelhavsforordningen er det hovedsagelig medlemsstaterne, der skal have ansvaret for at etablere beskyttede områder inden for fiskeri. Medlemsstaterne har etableret sådanne "beskyttede

områder" gennem national lovgivning. Middelhavsforordningen er enestående i den forstand, at den er det eneste instrument i den fælles fiskeripolitik, der indeholder bestemmelser om fiskerirestriktioner i kystområder (forbud mod trawlfiskeri inden for 3 sømil fra kysten/50 dybdekurver) og over visse habitater (f.eks. Posidonia-bevoksninger).

Mens Kommissionens forslag til den flerårige plan for det vestlige Middelhav (COM (2018) 115) var i fuld overensstemmelse med MSY-målet for 2020, bør det understreges, at det var EU-medlovgivernes (Europa-Parlamentet og Rådet) beslutning at udsætte MSY-målet til den 1. januar 2025.

94. Som anført i Kommissionens svar under punkt 75 skal det erindres, at Kommissionens tjenestegrene for nylig afsluttede en evaluering af tilgangs-/afgangsordningen (SWD (2019)311). Denne evaluering konkluderede, at ordningen som sådan er egnet til formålet, men at der er visse svagheder i medlemsstaternes gennemførelse. Tilgangs-/afgangsordningen og de kapacitetslofter, der er fastsat i forordningen om den fælles fiskeripolitik, henviser til kapacitet i de enkelte medlemsstater frem for på havområdeniveau. Desuden måles fiskerikapaciteten udtrykt i et fartøjs bruttotonnage og maskineffekt, og der henvises ikke til forskellige typer fangstmetoder. Sidstnævnte er reguleret af andre retsakter, herunder Rådets forordning om fiskerimuligheder, GFCM's henstillinger eller forordningen om tekniske foranstaltninger fra 2019.

Anbefaling 2 — Forbedring af beskyttelsesforanstaltningerne i Middelhavsområdet

Første led - Kommissionen accepterer denne anbefaling. Den eksisterende lovramme indeholder de nødvendige redskaber, både i EU (Middelhavsforordningen og den flerårige plan for Middelhavet) og internationalt (Den Almindelige Kommission for Fiskeri i Middelhavet - GFCM). Etablering af områder med fiskeribegrænsninger i EU-farvande er primært en national kompetence.

Kommissionen og medlemsstaterne er i øjeblikket ved at undersøge mulighederne for at fremlægge nye områder med fiskeribegrænsninger med henblik på vedtagelse i GFCM. De er også ved at undersøge, hvordan forvaltningsmetoderne for områder med fiskeribegrænsninger i Middelhavsområdet kan strømlines.

Andet led - Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Kommissionen overvåger gennemførelsen af den flerårige plan meget nøje, navnlig ud fra et videnskabeligt synspunkt, og vil ikke tøve med at foreslå korrigerende foranstaltninger i overensstemmelse med den videnskabelige rådgivning og i overensstemmelse med bestemmelserne i den flerårige plan og i den fælles fiskeripolitik, herunder gennem kommunikation om fiskerimuligheder.

Anbefaling 3 — Forøgelse af EU-finansieringens potentiale

Kommissionen accepterer denne anbefaling.

Det er vigtigt at bemærke, at det inden for de grænser, der er fastsat i EHFF-forordningen, er medlemsstaterne, der træffer afgørelse om, hvordan de midler, der er til rådighed under deres nationale rammebeløb, skal anvendes.

I forbindelse med programmeringen af EHFF 2021-2027 vil Kommissionen dog opfordre medlemsstaterne til at øge deres udgifter under EHFF til foranstaltninger til beskyttelse af havmiljøet. EHFF vil fortsat støtte opfyldelsen af den fælles fiskeripolitiks mål, beskyttelsen og genopretningen af biodiversitet og økosystemer i hav- og kystområder, som er centrale udfordringer for opnåelsen af

sunde have og oceaner. EHFF vil også støtte tiltag til opnåelse eller opretholdelse af en god miljøtilstand i havmiljøet, jf. havstrategirammedirektivet, til gennemførelse af geografiske beskyttelsesforanstaltninger, der er oprettet i henhold til direktivet, til forvaltning, genopretning og overvågning af Natura 2000-områder, og til beskyttelse af arter i overensstemmelse med habitat- og fugledirektivet.

Det er imidlertid for tidligt at drage konklusioner om, i hvilket omfang EHFF vil bidrage til beskyttelsen af havmiljøet, da medlemsstaterne vil fremlægge deres fremtidige programmer i 2021, 2022 og muligvis (selv om det ikke er sandsynligt) i 2023.

Endelig er det vigtigt at anerkende, at EHFF ikke udelukkende finansierer havmiljøet.

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udarbejder Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Samo Jereb, medlem af Revisionsretten. Denne revision blev udført under ledelse af João Figueiredo, medlem af Revisionsretten, med støtte fra ledende administrator Colm Friel og revisorerne Michela Lanzutti og Antonella Stasia. Michael Pyper ydede sproglig støtte. Marika Meisenzahl ydede grafisk støtte.



João Figueiredo



Colm Friel



Antonella Stasia



Michael Pyper



Marika Meisenzahl

Tidsplan

Begivenhed	Dato
Revisionsplanen vedtaget/Revisionen påbegyndt	5.6.2019
Udkastet til beretning officielt sendt til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	15.7.2020
Den endelige beretning vedtaget efter den kontradiktoriske procedure	28.10.2020
Officielle svar fra Kommissionen (eller en anden revideret enhed) modtaget på alle sprog	17.11.2020

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2020.

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse gennemføres ved [Den Europæiske Revisionsrets afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Brugeren må ikke fordreje dokumenternes oprindelige betydning eller budskab. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere rettigheder skal cleares, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker. Hvis der opnås tilladelse, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik og licens.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Den Europæiske Revisionsrets logo

Den Europæiske Revisionsrets logo må ikke anvendes uden Den Europæiske Revisionsrets forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-5462-5	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/10811	QJ-AB-20-024-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-1368-4	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/41593	QJ-AB-20-024-DA-Q

Tabet af marin biodiversitet og marine levesteder er en stadig udfordring for Europas have. I denne beretning undersøger vi, hvordan denne udfordring tackles via centrale EU-politikker og udgiftsprogrammer i dele af Atlanterhavet og Middelhavet.

Der er indført en ramme for beskyttelse af havmiljøet, men EU's foranstaltninger har ikke bidraget til at genoprette en god miljøtilstand i havene eller til at bringe fiskeriet tilbage til et bæredygtigt niveau i alle havene. EU's beskyttelsesregler har ikke ført til genopretning af vigtige økosystemer og levesteder; de beskyttede havområder giver kun begrænset beskyttelse; bestemmelserne om at samordne fiskeripolitikken med politikken for beskyttelsen af havmiljøet anvendes kun i ringe omfang i praksis; og relativt få af de disponible midler anvendes til bevarelsesforanstaltninger.

Der er sket en målbar forbedring af fiskebestandene i Atlanterhavet, hvorimod dette ikke er tilfældet i Middelhavet.

Vi fremsætter anbefalinger til Kommissionen om sammen med medlemsstaterne at afhjælpe disse problemer.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors