



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 5.2.2009  
SEK(2009) 104

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN**

**zur**

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND  
DEN RAT**

**über einen Aktionsplan der Europäischen Gemeinschaft für die  
Erhaltung und Bewirtschaftung der Haibestände**

**ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

{COM(2009) 40 final}  
{SEC(2009) 103}  
{SEC(2009) 106}

## **1. VERFAHREN UND KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER**

Diese Folgenabschätzung betrifft den Vorschlag für eine Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über einen Aktionsplan der Europäischen Gemeinschaft für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Haibestände. Der Bericht stützt sich auf die Ergebnisse öffentlicher und institutioneller Anhörungen sowie eine Studie zu diesem Thema, die bei einer privaten Beratungsfirma in Auftrag gegeben wurde.

## **2. PROBLEMATIK**

### **2.1. Aktionsbedarf**

Obwohl bekannt ist, dass Knorpelfischbestände (Haie, Rochen und Seekatzen) schnell die Grenzen einer Überfischung erreichen, hat die Fischerei auf diese Arten in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen. Verantwortlich hierfür ist eine Reihe von Faktoren, die den Wert von Haien als Fischereiresource steigen ließen.

Haipopulationen reagieren generell empfindlich auf gezielte, aber unregulierte Fischerei, die mit großen Ertragsschwankungen einhergeht. Steigenden Fangerträgen folgen drastische Rückgänge, und auch unter Schutzmaßnahmen erholen sich die Bestände nur langsam. Nach Schätzung der Welt-Naturschutzunion (IUCN) sind rund ein Drittel der europäischen Haiarten in EU-Gewässern vom Aussterben bedroht.

Im Rahmen des Verhaltenskodex für verantwortungsvolle Fischerei verabschiedete die FAO 1999 den Internationalen Aktionsplan zur Erhaltung und Bewirtschaftung von Haien (IPOA SHARKS). Zwar ist dieser Aktionsplan nicht verbindlich, aber alle beteiligten Staaten sind aufgefordert, ihn umzusetzen.

Die Kommission plant Anfang 2009 die Annahme einer Mitteilung über einen EU-Aktionsplan für die Erhaltung und Bewirtschaftung der Haifischbestände.

### **2.2. Probleme**

Generell kennzeichnend für Knorpelfische ist eine eher niedrige Fruchtbarkeit, große Junge, langsames Wachstum, späte Geschlechtsreife, ein langes Leben und eine hohe Überlebensrate in allen Altersklassen. Das geringere Reproduktionspotenzial und die geringen Zuwachskapazitäten der Populationen bedeuten, dass sich die Bestände nur in begrenztem Maße von einer Überfischung oder anderen negativen Entwicklungen erholen können.

Die Bewirtschaftung der Knorpelfischbestände in europäischen wie auch anderen Gewässern wird beträchtlich dadurch erschwert, dass detaillierte Angaben zu Fängen, Rückwürfen und Anlandungen fehlen. Es werden regelmäßig zu niedrige Mengen gemeldet und auch der Handel mit Hai-Produkten ist nicht wirklich nachvollziehbar, was zu wenig aussagekräftigen Handelsstatistiken führt.

Eines der Hauptprobleme für die Bewirtschaftung der Haifischbestände in EU-Gewässern ist die gemischte Fischerei auf Grundfischarten, die es sehr schwer macht, Maßnahmen zum Schutz von Haien ohne einschneidende Folgen für andere Arten zu

planen. Problematisch ist überdies die beträchtliche Überkapazität der Flotten, die Grundfischfang betreiben und in deren Netzen kleine Haie und Rochen als Beifang enden.

### **2.3. Wer ist betroffen?**

Der EU-Aktionsplan betrifft eine ganze Reihe von Akteuren. Ziel dieser Folgenabschätzung ist es, die wahrscheinlichen wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Folgen für alle Beteiligten - Fangsektor, Verarbeitungsunternehmen, Handel, Verbraucher und Zivilgesellschaft - zu benennen.

### **2.4. Wie wird sich die Lage weiter entwickeln?**

Sowohl auf internationaler als auch auf Gemeinschaftsebene wurde bereits eine Reihe rechtlicher Maßnahmen für die Erhaltung und Bewirtschaftung von Haifischbeständen ergriffen. Dennoch gibt es klare Anzeichen für einen Rückgang der Haipopulationen. In welchem Zustand sich die meisten Plattenkiemerbestände (Elasmobranchii) tatsächlich befinden, ist ungewiss, da spezifische Bestandsdaten, vor allem über längere Zeitreihen, fehlen. Ohne Abhilfemaßnahmen dürfte sich hieran auch in Zukunft nichts ändern.

## **3. ZIELE**

Der Aktionsplan beruht auf drei entscheidenden Zielsetzungen:

- (1) Haibestände und -fischereien und Haiarten sowie ihre Rolle im Ökosystem müssen besser erforscht werden.
- (2) Es muss sichergestellt werden, dass die gezielte Fischerei auf Haie nachhaltig betrieben wird und für Haibeifänge in anderen Fischereien angemessene Vorschriften gelten.
- (3) Interne und externe fischereipolitische Maßnahmen der EU für Haie müssen aufeinander abgestimmt werden.

Zur Verwirklichung dieser drei Ziele schlägt die Kommission in ihrem Konsultationspapier neun „Aktionsfelder“ oder operative Ziele vor.

## **4. POLITISCHE OPTIONEN**

In der Folgenanalyse in Abschnitt 5 werden drei grundsätzliche Optionen erwogen:

### ***Option A: Status quo ohne Aktionsplan***

Der derzeitige Status quo würde ohne Aktionsplan beibehalten; die derzeit geltenden Gemeinschaftsvorschriften für Haie würden weitergeführt und gegebenenfalls unter Berücksichtigung neuer wissenschaftlicher Gutachten an neue Gegebenheiten angepasst.

### ***Option B: eine Reihe von „Aktionsfeldern“***

Durch Zusammenfassung einzelner Punkte wurden die neun Aktionsfelder des Konsultationspapiers auf fünf gekürzt.

Gleichzeitig wurden für jede Maßnahme (oder Aktion) verschiedene Durchführungsvarianten erstellt („hart“ oder „weich“).

**Option C: Anwendung eines strengen Vorsorgeansatzes**

Verabschiedung eines Aktionsplans mit Änderung des derzeitigen Rechtsrahmens für den Haifischfang: Strenge Auslegung des Vorsorgeansatzes und Verbot der gezielten Befischung oder indirekter Haifischfänge durch Gemeinschaftsschiffe, es sei denn, es werden auf wissenschaftlichen Gutachten basierende TAC und andere Regulierungsvorschriften erlassen.

**5. FOLGENANALYSE**

**5.1. Option A**

<p><b>Ökologische Folgen</b></p>	<p>Unspezifische oder falsche Bestandsmeldungen machen gezielte Bewirtschaftungspläne, die Überfischung verhindern sollen, unmöglich.</p> <p>Trotz verstärkter Bemühungen von Kommission, ICCAT, IOTC und anderen RFO, pelagische Haifischbestände in die Bestandsabschätzungen (insbesondere für Thunfisch) einzubeziehen, werden einige Bestände wahrscheinlich auch weiter zurückgehen und die am stärksten gefährdeten Arten möglicherweise aussterben. Dies ließe sich durch künftige Bestandserholungspläne, die im Rahmen des Status quo verabschiedet werden könnten, möglicherweise aufhalten.</p> <p>Wenn Schlüsselarten und Spitzenprädatoren wegfallen, kommt es zu einer Einschränkung des Meeresökosystems, einem Verlust an biologischer Vielfalt und Funktionalität.</p>
<p><b>Wirtschaftliche Folgen</b></p>	<p>Vom Haifischfang abhängig sind vor allem die Fernflotten Spaniens, Portugals und Frankreichs. Fangrückgänge bei Blauhai, besonders im Indischen Ozean, wo die Bestandslage „höchst ungewiss“ und wo „aufgrund der biologischen Merkmale ....die Gefahr der Überfischung gegeben ist“ (IOTC, 2007), könnte besonders die Flotte der Oberflächen-Langleiner betroffen sein. Zwar liegen die Blauhaifänge im Nord- und Südatlantik nach Aussagen der ICCAT noch über der Biomasse bei MSY (ICCAT, 2005), aber langfristig entwickelt sich der Einheitsfang (CPUE) rückläufig.</p> <p>Mit ihren Haifängen im Nordatlantik erzielen die EU-Flotten einigen Gewinn, auch wenn ihr Anteil an der Gesamtproduktion eher gering ist.</p> <p>Aufgrund der Bestandsdezimierung dürften die Fangmengen längerfristig aber zurückgehen, mit negativen Folgen sowohl für den Fangsektor selbst als auch für die nachgelagerte Verarbeitungsindustrie.</p> <p>Für die Kontrollbehörden der EU-Mitgliedstaaten ist diese Option nicht mit Kosten verbunden, aber auch dies kann sich längerfristig ändern.</p>
<p><b>Soziale Folgen</b></p>	<p>Für die Beschäftigung spielen die gemischten Fischereien im Nordatlantik die größte Rolle, wengleich die soziale Abhängigkeit (Anlandewert/Beschäftigter) bei den Fernflotten am größten ist. Wahrscheinlichkeit und Ausmaß möglicher Folgen halten sich zunächst in Grenzen.</p> <p>Einige EU NUTS-2-Regionen sind von der Fischerei, auch auf Haifische, besonders abhängig, namentlich Galicia, die Bretagne, NE Scotland, Highlands and Islands und die Algarve; hier könnte es bei Rückgängen der Haifänge zu spürbaren sozialen Umbrüchen kommen. In solchen abhängigen Gebieten ist mit größerer Wahrscheinlichkeit mit</p>

	<p>schwerwiegenderen Folgen zu rechnen.</p> <p>Die Möglichkeit für Interessengruppen, Einfluss zu nehmen, bleibt begrenzt, was zu einer weiteren Verschlechterung der Bestandslage beitragen dürfte.</p>
<b>Risiken und Kompromisse</b>	<p>Kurz- und mittelfristig minimale Risiken.</p> <p>Angesichts der Thematisierung dieser Fragen in der Weltpresse und der jüngsten Fortschritte, die anderswo erzielt wurden, etwa vom US-amerikanischen Seefischereiamt (US NMFS - National Marine Fisheries Service), dürfte die Öffentlichkeit negativ reagieren, wenn der Aktionsplan nicht verabschiedet wird.</p>

## 5.2. Option B

<b>Aktionsfeld 1: bessere Bestands- erfassung</b>	<b>Ökologische Folgen</b>	<p>Klare positive Folgen für machbare Bestandsbewirtschaftung und die Durchsetzung von Maßnahmen zum Schutz empfindlicher oder gefährdeter Arten.</p> <p>Verbesserung der Bestandslage und entsprechender ökologischer Nutzen wahrscheinlich, Eintritt aber eher längerfristig.</p> <p>Ausmaß dieser Folgen eher gering bis mittelstark, Wahrscheinlichkeit mittelgroß bis groß.</p>
	<b>Wirtschaftliche Folgen</b>	<p>Viele Maßnahmen mit wahrscheinlichen Kosten für Kontrollbehörden verbunden, weniger hoch, wenn weniger durchgreifend (z.B. 3,7 Mio. EUR bei 40 % Beobachter-Präsenz gegenüber 9,26 Mio. EUR bei 100 % Präsenz). Umfang der Auswirkungen mittelstark bis stark, Wahrscheinlichkeit groß.</p> <p>Die Erhebung zusätzlicher Daten dürfte sich wirtschaftlich nicht spürbar negativ auswirken.</p> <p>Derzeitiger wirtschaftlicher Nutzen bliebe gewahrt.</p>
	<b>Soziale Folgen</b>	<p>Alle Beteiligten würden kurz-, mittel- und langfristig direkt und längerfristig auch indirekt gewinnen. Mittelgroßes Ausmaß, große Wahrscheinlichkeit.</p>
	<b>Risiken und Kompromisse</b>	<p>Überwiegend positive Reaktionen, wenngleich gespalten zwischen harten und weichen Varianten.</p> <p>Ein Risiko stellte die Akzeptanz und Übernahme der Maßnahmen seitens anderer RFO-Vertragsparteien dar (Fänge von EU-Schiffen machen in den Regelungsbereichen regionaler Fischereiorganisationen nur einen Bruchteil der Fänge unter anderen Flaggen aus).</p>
<b>Aktionsfeld 2: wissenschaftlich begründete Bestands- erhaltungs- maßnahmen</b>	<b>Ökologische Folgen</b>	<p>Äußerst positiv, besonders für empfindliche und gefährdete Arten, geringes bis mittelgroßes Ausmaß und mittelgroße bis große Wahrscheinlichkeit.</p>
	<b>Wirtschaftliche Folgen</b>	<p>Negativ aufgrund der hohen, wenngleich überwiegend kurzfristigen Kosten, längerfristig aber eher positiv mit wirtschaftlichen Vorteilen für die beteiligten Einrichtungen. Große Wahrscheinlichkeit, mittelgroßer Umfang.</p> <p>Längerfristige indirekte positive wirtschaftliche Folgen durch Erhaltung bzw. Wiederauffüllung der Bestände.</p>
	<b>Soziale Folgen</b>	<p>Direkte positive Folgen kurz-, mittel- und langfristig, vor allem durch Stärkung der Kapazitäten. Viele indirekte Vorteile durch gleichbleibende oder größere Erlöse aus dem Haifischfang. Große Wahrscheinlichkeit, dass es zur Auswirkungen in mittelgroßem Umfang kommt.</p>

	<b>Risiken und Kompromisse</b>	Sehr positive Reaktion aller Beteiligten. Ein Risiko stellen die Akzeptanz und Übernahme der Maßnahmen durch andere RFO-Vertragsparteien bei Beständen dar, die auch in internationalen Gewässern vorkommen.
<b>Aktionsfeld 3: stärkere Sensibilisierung aller Beteiligten</b>	<b>Ökologische Folgen</b>	Weniger Sterblichkeit durch Rückwürfe, größere Selektivität, genauere Fangmeldungen. Umfang der Folgen gering, mittlere Wahrscheinlichkeit.
	<b>Wirtschaftliche Folgen</b>	Kurzfristig umfangreiche direkte Kosten für die EU und die Mitgliedstaaten, aber positive Folgen für die durchführenden Stellen. Mittlerer Umfang, große Wahrscheinlichkeit der Folgen. Längerfristig für alle Beteiligten wirtschaftliche Vorteile.
	<b>Soziale Folgen</b>	Direkte positive soziale Folgen kurz-, mittel- und langfristig durch bessere Aufklärung und stärkere Beteiligung aller Akteure. Viele indirekte Vorteile durch gleichbleibende oder höhere Erlöse aus dem Haifischfang.
	<b>Risiken und Kompromisse</b>	Äußerst positive Reaktion aller Beteiligten. Ein Risiko stellen die Akzeptanz und Übernahme der Maßnahmen durch andere RFO-Vertragsparteien für Bestände dar, die auch in internationalen Gewässern vorkommen.
<b>Aktionsfeld 4: Anpassung von Fangaufwand und Fangmengen an die verfügbaren Ressourcen</b>	<b>Ökologische Folgen</b>	Äußerst positive direkte Reaktionen hinsichtlich Bestandserhaltung und biologischer Vielfalt. Mit „härteren“ Optionen (z.B. sofortigen vorsorglichen TAC) lässt sich derselbe Nutzen schneller erreichen. Umfang und Wahrscheinlichkeit erwarteter Folgen groß.
	<b>Wirtschaftliche Folgen</b>	Kurzfristig negative Folgen für Fang- und Verarbeitungssektor, die bei stark von diesen Fischereien abhängigen Flotten ein beträchtliches Ausmaß annehmen können. Die meisten Kosten werden mit der Zeit weniger. Mittlerer Umfang, große Wahrscheinlichkeit. Mit Erholung der Bestände und Lockerung der Kontrollen längerfristig äußerst positive indirekte Folgen.
	<b>Soziale Folgen</b>	Kurz- bis mittelfristig ungleichmäßig verteilte, aber beträchtliche negative Folgen, besonders für den Fang- und den Verarbeitungssektor. Mittlerer Umfang, große Wahrscheinlichkeit der Folgen. Vor allem längerfristig viele indirekte Vorteile durch gleichbleibende oder höhere Erlöse aus dem Haifischfang.
	<b>Risiken und Kompromisse</b>	Zustimmung aller Beteiligten, aber die Reaktion hängt stark von der Art der Durchführung ab (z.B. sofortige oder schrittweise Einführung).
<b>Aktionsfeld 5: weitestgehende Reduzierung von Haiabfällen und Rückwürfen</b>	<b>Ökologische Folgen</b>	Spürbare Folgen für bestimmte Arten, besonders den Blauhai und den Makrelenhai, denn in diesen Fischereien gelten derzeit die meisten Ausnahmeregelungen für das „Finning“. Umfang und Wahrscheinlichkeit der Folgen mittelgroß.
	<b>Wirtschaftliche Folgen</b>	Auswirkungen insbesondere für Fernflotten, die Ausnahmeregelungen der Verordnung 1185/2003 in Anspruch nehmen. Große Wahrscheinlichkeit, geringer bis mittlerer Umfang. Anstieg - vermutlich aber nicht sehr hoch - der Kontrollkosten (Fischereiüberwachung).
	<b>Soziale Folgen</b>	Kurzfristige, mittelstarke negative Auswirkungen, vor allem für Fernflotten und Heimathäfen (z.B. Galicia).

	<b>Risiken und Kompromisse</b>	Die öffentliche Meinung verlangt, dass gehandelt wird, aber es besteht das Risiko, dass andere Parteien untätig bleiben und sich der Fischereiaufwand auf andere empfindliche Arten verlagert.
--	--------------------------------	--

### 5.3. Option C

<b>Ökologische Folgen</b>	Vergleichbar mit Option B, aber kurzfristiger. Umfang und Wahrscheinlichkeit groß. Profitieren würden vor allem die Bestände im Nordostatlantik (Bestandserholung).
<b>Wirtschaftliche Folgen</b>	Kurz- bis mittelfristig mit Sicherheit große negative wirtschaftliche Auswirkungen; einige gezielte und gemischte Fischereien könnten unrentabel werden. Ohne die Erlöse aus dem Haifischfang (rund 25 %) könnten die Langleiner-Fernflotten der EU unrentabel werden (angenommenes Szenario: Null Fang). Längerfristig kommt diese Option allen Beteiligten zugute, wenn sich die Bestände so weit erholen, dass vorsorgliche TAC festgesetzt werden können.
<b>Soziale Folgen</b>	Kurz- bis mittelfristig negative soziale Auswirkungen in einigen von der Fischerei abhängigen Gebieten im Nordostatlantik und im Mittelmeerraum. Beträchtliche kurz- bis mittelfristige negative Folgen für eine Reihe äußerst abhängiger Heimathäfen und nachgelagerter Bereiche der Fernflotten.
<b>Risiken und Kompromisse</b>	Die tiefgreifenden kurzfristigen Folgen dieser Option lassen mit einem starken Widerstand aus Wirtschafts- und Politikkreisen rechnen.  Bei gemeinsamen Beständen in internationalen und Drittlandgewässern wäre der Nutzen weniger spürbar, wenn andere RFO-Vertragsparteien nicht mitziehen.

### 5.4. Folgenvergleich

Option	Folgen		
	ökologisch	wirtschaftlich	sozial
<b>Option A</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ständiger Rückgang vieler Haiarten und Beeinträchtigung des Ökosystems.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurz- bis mittelfristig geringe Auswirkungen, längerfristig aber spürbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurz- bis mittelfristig geringe Auswirkungen, längerfristig aber spürbar</li> </ul>
<b>Option B Aktionsfeld 1</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Bestandsbewirtschaftung, besonders bei gefährdeten/empfindlichen Arten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• negative Auswirkungen für die Wirtschaft gering, Durchsetzung aber kostspielig</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Insgesamt einige direkte Vorteile für alle</li> </ul>
<b>Option B Aktionsfeld 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bessere Bestandsbewirtschaftung, besonders bei gefährdeten/empfindlichen Arten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurzfristig hohe direkte öffentliche Kosten, später indirekte Vorteile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anstieg von Beschäftigung im öffentlichen Sektor und Kapazitäten</li> </ul>

	empfindlichen Arten		
<b>Option B Aktionsfeld 3</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nutzen auf Arten beschränkt, bei denen eine Intervention wahrscheinlich ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurzfristig einige direkte öffentliche Kosten, später indirekte Vorteile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indirekte Vorteile durch verstärkte Einbindung aller Interessengruppen</li> </ul>
<b>Option B Aktionsfeld 4</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Äußerst positiv, besonders bei „härteren“ Lösungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Für Fang/Verarbeitungssektor kurzfristig negative Folgen, langfristig aber Verbesserungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurz- bis mittelfristig punktuelle, aber spürbare Belastung von der Fischerei abhängiger Gebiete, längerfristig Verbesserungen</li> </ul>
<b>Option B Aktionsfeld 5</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Deutliche Verbesserungen für einige Arten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögliche negative Auswirkungen auf die Langleiner-Fernflotten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögliche negative Auswirkungen auf die Langleiner-Fernflotten</li> </ul>
<b>Option C</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergleichbar mit Option B, aber kurzfristiger erzielt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurz- und mittelfristig äußerst negativ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurz- und mittelfristig äußerst negativ</li> </ul>

## 6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Geprüft werden die einzelnen Optionen zur Durchführung des Hai-Aktionsplans und ihre jeweiligen Folgen.

Da alles darauf hindeutet, dass sich die Lage mehrerer Haipopulationen weiter verschlechtern wird, erlaubt Option A es der EU nicht, rechtzeitig wirksam handeln zu können, wenn die Situation unannehmbar wird und reagiert werden muss.

Bei korrekter Umsetzung und Einhaltung der Vorschriften ließen sich mit Option C sowohl das Ziel verbesserter Fischereidaten als auch die Bestandsbewirtschaftungsziele wirksam erreichen. Die beschriebenen starken Nachteile lassen allerdings auch von dieser Option Abstand nehmen.

Als Ergebnis der Folgenabschätzung wird daher eine geänderte Fassung von Option B empfohlen. Die einzelnen Maßnahmen dieser Option decken die Datenerhebung und wissenschaftliche Gutachten, die Bestandsbewirtschaftung und technische Maßnahmen sowie eine weitere Einschränkung der Praxis des Hai-Finng ab.

## 7. FAZIT

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich der Status quo mit der Zeit zunehmend verschlechtern wird. Die Maßnahmen der geänderten Option B dürften geeignet sein, diese negative Entwicklung besonders in den Gemeinschaftsgewässern aufzufangen,



ohne dass die kurz- oder mittelfristigen sozialen und wirtschaftlichen Folgen unannehmbar wären.