



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.11.2012
COM(2012) 665 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Handlingsplan för att minska oavsiktliga fångster av havsfåglar i fiskeredskap

{SWD(2012) 369 final}
{SWD(2012) 370 final}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Handlingsplan för att minska oavsiktliga fångster av havsfåglar i fiskeredskap

1. INLEDNING

Interaktioner mellan fiske och havsfåglar är vanliga och utbredda och leder till oavsiktligt dödande av havsfåglar i en omfattning som allvarligt hotar många havsfågelpopulationer och negativt påverkar fiskets produktivitet och lönsamhet.

Nuvarande förvaltningsåtgärder för att skydda havsfåglar fastställs i en lång rad fiske- och miljörättsakter liksom i flera internationella konventioner och avtal. Åtgärderna har dock i stor utsträckning varit ineffektiva när det gäller att minska bifångsterna av havsfåglar, utom i enstaka fall i vatten utanför EU.

Syftet med handlingsplanen i det här meddelandet är att skapa en förvaltningsram för att minska bifångsterna av havsfåglar till så låga nivåer som är praktiskt möjligt. Detta är i överensstämmelse med den reformerade gemensamma fiskeripolitikens mål att övergå till en ekosystemförvaltning som omfattar alla komponenter i ekosystemet, inbegripet havsfåglar. Det är också i överensstämmelse med ramarna i den internationella handlingsplan för att minska de oavsiktliga fångsterna av havsfåglar i långrevsfiske¹ som 1999 antogs av FAO:s (FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation) fiskerikommitté.

2. BIFÅNGSTER OCH HUR DE KAN MINSKAS

Råd från Internationella havsforskningsrådet (Ices) från 2008² (som uppdaterades 2009 och 2010³) visar att det finns begränsat med uppgifter om havsfåglarnas utbredning, sårbarhet för hot och allmänna bevarandestatus liksom om de oavsiktliga fångsternas omfattning, vilket gör att det är svårt att bedöma fiskets konsekvenser för dessa arter. Orsaken är bristen på systematisk övervakning och rapportering av bifångst av havsfåglar. Tillgängliga data visar dock att dödligheten bland havsfåglar är omfattande inom ett antal områden inom EU:s fiske. Enligt färskas uppskattningar³ uppgår EU-fiskeflottas bifångster till ca 200 000 havsfåglar årligen i EU:s vatten, medan man i en rapport från Birdlife International⁴ räknar med att de globala bifångsterna av havsfåglar vid långrevsfiske uppgår till minst 160 000 och kanske så mycket som 320 000 fåglar per år. Minst 49 arter (25 i EU:s vatten och 24 i vatten utanför EU) klassificeras som skyddsvärda arter av antingen på global nivå eller sett till den lokala

¹ FAO 1999, *International Plan of Action for reducing incidental catches of seabirds in longline fisheries*, Rom, FAO, 1999, s. 1.

² ICES Advice 2008, Book 1, 1.5.1.3 *Interactions between fisheries and seabirds in EU waters*.

³ ICES 2008, *Report of the Working Group on Seabird Ecology (WGSE)*, ICES CM 2008/LRC:05, 99pp.

³ ICES 2009, *Report of the Working Group on Seabird Ecology (WGSE)*, 23–27 mars 2009, Brygge, Belgien, ICES CM 2009/LRC:10, 91 pp.

ICES 2010, *Report of the Working Group on Seabird Ecology (WGSE)*, 15–19 mars 2010, Köpenhamn, Danmark, ICES CM 2010/SSGEF:10, 77pp.

⁴ Anderson O.R.J., Small C.J., Croxall J.P., Dunn E.K., Sullivan B.J., Yates O. och Black A., 2011, *Global seabird bycatch in longline fisheries*, Endangered Species Research Vol. 14, s. 91.

populationen. Enligt uppgifterna är också långrevar⁵ och fasta nätreddskap⁶ de redskap som ger de största bifångsterna av havsfåglar, men det finns rapporter om oavsiktliga fångster i fiske med trål⁷ och snörpvad⁸.

2.1. Långrevar

Ices rapporterar att minst 20 havsfågelarter interagerar med långrevsfiske i EU:s vatten, framförallt i pelagiska och demersala långrevsfisken i Medelhavet och demersala långrevsfisken i nordöstra Atlanten (Gran Sol). Ices³ rapporterar dock om bifångst av havsfåglar i nästan alla långrevsfisken inom EU. Fyra arter bör lyftas fram med tanke på sin höga bevarandestatus och då de ofta fångas i långrevsredskap i förhållande till populationsstorleken. Balearlira klassificeras av Internationella naturvårdsunionen (IUCN) som kritiskt utrotningshotad, vilket innebär att den bedöms löpa mycket stor risk för utrotning i vilt tillstånd. Tre andra arter, närmare bestämt grå lira, levantlira och rödnäbbad trut, är rödlistade som nära hotade, vilket innebär att populationen förhållandevis snabbt minskar globalt.

Förutom dessa arter förtecknas ytterligare fem i fågeldirektivet⁹ som arter med ogynnsam bevarandestatus, vilket kräver *särskilda bevarandeåtgärder* på grund av att lokala populationer minskar. Det rör sig om gulnäbbad lira och svarthuvad mås i Medelhavet och tretåig mås, tobisgrissla och mindre lira i nordöstra Atlanten¹⁰. Det rapporteras om omfattande bifångster av alla dessa arter^{2,10}.

Stora oavsiktliga fångster förekommer av flera andra arter, som medelhavstrut i Medelhavet och stormfågel, större lira och havssula i nordöstra Atlanten, och Ices rapporterar att antalet fåglar som fångas i långrevsfiske är oroande även om dessa arters population är relativt stabil^{2,3}.

2.2. Fasta nätreddskap

Fasta nätreddskap, som omfattar nät, insnärjningsnät och grimgar, används i stor utsträckning i EU:s vatten. Fisken med fasta nätreddskap tenderar att vara säsongsbetonade och många olika arter av havsfåglar kan interagera med fisket, men de arter som löper störst risk att fastna i nät är kustarter som antingen söker föda på botten eller gör ytliga dyk för att få tag i byten under vattnet. Många av fångstområdena i Nordsjön och Östersjön är viktiga områden för födosök, rastning, ruggning och övervintring för havsfåglar som endast förekommer där utanför häckningsperioden (vintertid). Detta innebär att effekterna av oavsiktliga fångster på havsfågelpopulationerna är direkt beroende av den tidsmässiga överlappningen mellan fisken med fasta nätreddskap och dessa arter.

⁵ Med långrevar avses ett antal sammankopplade linor antingen satta vid botten eller drivande, var och en med ett stort antal agnade krokar.

⁶ Med fasta nätreddskap avses nätreddskap som för fångstmanövern inte kräver att redskapen rör sig aktivt. De består av ett eller flera separata garn med linor upptill och nedtill och med sammanbindande linor och kan vara försedda med förankring, flöten och navigationshjälpmedel.

⁷ Med trål avses redskap som aktivt bogseras av ett eller flera fiskefartyg och som består av ett nät med en kon- eller pyramidformad kropp som är sluten baktill med ett lyft.

⁸ Med snörpvad avses instängningsredskap bestående av nät och med en botten som dras ihop med en snörpvajer som löper genom en rad ringar längs underdelen och som gör att nätet stängs.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

¹⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/indez_en.htm

Den tillgängliga informationen om oavsiktliga fångster av havsfåglar i fasta nätreddskap är inte tillräckligt omfattande för att man ska kunna få en övergripande bild av omfattningen av effekterna på havsfågelpopulationerna på EU-nivå. I en färsk undersökning¹¹ av bifångsterna i Östersjön och (framförallt de östra delarna av) Nordsjön uppskattades de totala årliga bifångsterna (av framförallt lommar, doppingar, tunga dykänder, lätta dykänder, alkor och skarvar) till mellan 90 000 och 200 000 fåglar som dödas i fisken med fasta nätreddskap i regionen varje år. Flera av de arter som är hotade är sällsynta i regionen och omfattas av internationellt rättsligt skydd. Alförrädare förtecknas som sårbar av Internationella naturvårdsunionen och i bilaga I till EU:s fågeldirektiv, liksom smålom, storlom, svarthakedopping och salskrake. Flera andra förtecknas i fågeldirektivet och har av Birdlife International bedömts vara arter "av europeiskt bevarandeintresse"¹⁰.

I andra områden utanför Östersjön och Nordsjön har dödandet av havsfåglar i flera fisken med fasta nätreddskap rapporterats vara problematiskt. I Ices-delområde IX i nordvästra Spanien har en hög dödlighet hos toppskarv och sillgrissla (iberisk underart)³ observerats, medan den tillgängliga informationen visar att fasta nätreddskap i Medelhavet utgör ett hot mot underarter av toppskarv och flera arter av liror³.

2.3. Andra redskap

När det gäller redskap som trål och snörpvad finns det få tillförlitliga uppskattningar av omfattningen av bifångster i EU:s vatten. I en undersökning beräknades att ungefär 780 havssulor hade fångats vid pelagiskt trålfiske utanför Skottlands norra och nordöstra kust³, och det finns flera andra inofficella rapporter om bifångster vid trålfiske.

Det har kommit fram uppgifter om att snörpvad kan ge stora bifångster av t.ex. liror. En enkätundersökning som genomfördes under 2008–2009 i portugisiska hamnar visar att snörpvadar har fångat den största andelen (45 %) balearliror jämfört med andra fiskeredskap, bland annat långrevar och fasta nätreddskap i denna region³.

2.4. Bifångster i vatten utanför EU

I vatten utanför EU svarar långrevar och trålredskap för ett stort antal oavsiktliga fångster av havsfåglar, vilket ger anledning till allmän oro för de långsiktiga ekologiska effekterna på populationerna. Av 61 arter som interagerar med fisket räknar man i dagsläget med att nästan hälften hotas av utrotning, bland annat 17 albatrossarter världen över. Omkring 100 000 albatrosser rapporteras varje år dödas⁴. Ytterligare sju arter av petreller som förtecknas i avtalet om bevarande av albatrosser och petreller (ACAP) står inför liknande hot¹².

Ett anmärkningsvärt undantag är Antarktis. Där har CCAMLR¹³ gjort en omfattande årlig bedömning av problemet som visat att bifångsterna minskat med över 99 % sedan åtgärder vidtogs. Det finns uppgifter som tyder på att bifångsterna fortfarande ligger på ohållbara nivåer inom vissa långrevsfisken, även om förbättringar konstaterats och förekomsten av olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske) minskat betydligt. De rekommendationer som nyligen antagits av ICCAT¹⁴ och IOTC¹⁵ och som stöder befintliga begränsningsåtgärder

¹¹ Żydelis R., Bellebaum J., Österblom H., Vetemaa M., Schirmeister B., Stipniece A., Dagys M., van Eerden M. och Garthe S., 2009, *Bycatch in gillnet fisheries - An overlooked threat to waterbird populations*. *Biological Conservation*, 142, s. 1269.

¹² ACAP 2009. Species Assessments. Finns på: www.acap.aq/acap-species.

¹³ Kommissionen för bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis.

¹⁴ Internationella kommissionen för bevarande av tonfisk i Atlanten.

vid tonfiskfiske med långrev är välkomna och måste utvidgas till andra regionala fiskerierorganisationer.

När det gäller trålfiske har allt högre dödlighet bland havsfåglar rapporterats på både södra och norra halvklotet. Enligt uppgifter från den sydafrikanska kummelflottan från 2004–2005 uppgick t.ex. de årliga bifångsterna till omkring 18 000 fåglar³. Det finns inte några kända uppgifter om omfattningen av bifångster av havsfåglar i andra redskap, såsom snörpvad, i vatten utanför EU.

2.5. Begränsande åtgärder

Olika begränsande åtgärder har tagits fram. Vissa av dessa har visat sig vara mycket effektiva när det gäller att minska bifångsterna av havsfåglar. Åtgärder är dels specifika åtgärder för olika fiskemetoder, dels åtgärder med bred användning för flera olika fiskeredskap. De flesta har tagits fram för att minska bifångsterna vid långrevsfiske och kan delas in i fyra huvudkategorier:

- (1) Metoder för att undvika fiske i områden och/eller vid tidpunkter då interaktionen med havsfåglar är troligast och intensivast (utsättning på natten, säsons- och områdesförbud för fiske).
- (2) Metoder för att begränsa fåglarnas möjlighet att komma åt agnade krokar (revar med sänken och utsättning från fartygets sida).
- (3) Metoder för att avskräcka fåglar från agnade krokar (revar med färgade remsor och ljudskrämmare).
- (4) Metoder för att göra de agnade krokarna mindre attraktiva eller synliga (utläggning av rens eller artificiella beten).

Forskning¹⁶ har visat att de här metoderna kan ge positiva effekter inom långrevsfiske genom att de minskar de direkta kostnaderna, eftersom det blir mindre vanligt att havsfåglar stjälar beten, skadar fångsten och orsakar direkta skador på redskapen. Det kan också uppstå indirekta kostnadsvinster genom att det blir mindre vanligt att fångster uteblir genom att havsfåglar fastnar på agnade krokar som annars skulle ha kunnat ge fångster.

Färre begränsande åtgärder har provats i fiske med fasta redskap. Två metoder har föreslagits och provats för att varna havsfåglar för fasta nätredskap och således undvika att de fastnar¹⁷. En metod är att göra näten mer synliga (visuella varningar) och den andra metoden är att fästa ljudskrämmare vid näten. Man kan också reducera antalet kollisioner med fasta nätredskap genom att lägga näten djupare än havsfåglarnas dykdjup. Ingen av dessa metoder används i någon större utsträckning i dagsläget.

Revar med färgade remsor, som anpassats från långrevsfiske, har tillsammans med utläggning av rens under utsättning eller upptagning av fiskeredskap visat sig vara effektivt för att minska havsfåglars interaktioner och dödlighet vid trålfiske. Det är svårare att komma till rätta med problemet med havsfåglar som snärjs in i trålar, men CCAMLR har visat att

¹⁵ Indiska oceanens tonfiskkommission.

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

¹⁷ Melvin E.F., Parrish J.K. och Conquest L.L., 1999, *Novel tools to reduce seabird bycatch in coastal gillnet fisheries*, Cons. Biol. 13, s. 1386.

dödlichkeit bland havsfåglar till följd av insnärjning nästan helt kan elimineras genom enkla åtgärder såsom hopbindning av nätet¹⁸.

2.6. Policyramar

2.6.1. Den gemensamma fiskeripolitiken

EU:s handlingsplan har anpassats till den gemensamma fiskeripolitikens övergripande mål¹⁹, där det betonas att det är nödvändigt att minska fiskets effekter på de marina ekosystemen (bland annat havsfåglar) och successivt genomföra en ekosystembaserad strategi för fiskeriförvaltningen. I samband med den reform av den gemensamma fiskeripolitiken²⁰ som nu genomförs har kommissionen åter bekräftat sitt åtagande och siktar på att uppnå detta mål genom flera inslag i reformpaketet:

- En ny regionalt inriktad strategi för tekniska åtgärder som ska göra det möjligt att skräddarsy de begränsande åtgärderna för specifika fisken. Det kommer att ta tid att utarbeta strategin, och den slutliga utformningen kommer att avgöras av reformens resultat men bör vara klar senast 2016. Under tiden kan, när så är lämpligt och brådskande, de befintliga begränsande åtgärder som redan provats införas i de fleråriga förvaltningsplanerna.
- Det nya fleråriga EU-program för datainsamling (DCMAP) som enligt planerna ska införas 2014. Det pågår i dagsläget diskussioner om huruvida man ska inbegripa övervakning av andra ekosystemkomponenter, bland annat havsfåglar. Det behövs fortfarande råd från experter och en kostnadsberäkning av en sådan utvidgning av den nuvarande ramen för insamling av data. Det är dock nödvändigt med en systematisk insamling och rapportering av data om bifångster av havsfåglar för att man ska komma till rätta med bifångstproblemet.
- Det ekonomiska stödet för nya åtgärder från dagens Europeiska fiskerifond (EFF) och den nya Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF)²¹. EHFF ska enligt planerna introduceras under 2014 och kommer att ge stöd för framtagande och användning av begränsande åtgärder, pilotprojekt och provning av alternativ övervakningsteknik, såsom videoövervakning.
- Det åtagande som kommissionen nyligen gjorde i meddelandet om den gemensamma fiskeripolitikens internationella dimension²² att spela en mer proaktiv roll i de regionala fiskerierorganisationerna och försöka komma till rätta med dagens situation med dålig efterlevnad av bevarande- och förvaltningsåtgärder.

¹⁸ Sullivan B.J., Clark J., Reid K. och Reid E. (2009), *Development of effective mitigation to reduce seabird mortality in the icefish (Champsocephalus gunnari) trawl fishery in Subarea 48.3*, WG-IMAF-09-15, CCAMLR, Hobart, Australien.

¹⁹ EGT L 358, 31.12.2002, s. 59.

²⁰ KOM(2011) 425.

²¹ KOM(2011) 804.

²² KOM(2011) 424.

2.6.2. Miljölagstiftning

EU:s handlingsplan är beroende av delar av EU:s miljöregelverk, framförallt fågeldirektivet⁹, habitatdirektivet²³ och ramdirektivet om en marin strategi²⁴. Ett fullständigt genomförande av dessa direktiv ingår i EU:s åtgärder till följd av dess åtaganden inom ramen för FN:s konvention om biologisk mångfald²⁵, och understöds av det åtagande som gjorts av EU:s stats- och regeringschefer att sätta stopp för förlusten av biologisk mångfald i EU senast 2020. Detta upprepas i EU:s strategi för biologisk mångfald fram till 2020²⁶.

Den viktigaste åtgärden i fågeldirektivet är en allmän ordning för att skydda alla vilda fåglar som förbjuder olika handlingar, t.ex. avsiktligt dödande eller fångande med alla metoder²⁷, vilket är mest relevant när det gäller fiske. Genom fågeldirektivet och habitatdirektivet fastställs också nätverket Natura 2000 som omfattar skyddade områden utsedda enligt något av direktiven. Det rör sig om särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet och särskilda bevarandeområden enligt habitatdirektivet. I marina områden har det fram till februari 2011 inrättats totalt 936 särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet, med en sammanlagd areal på 122 000 km².

Syftet med ramdirektivet om en marin strategi är att se till att olika strategier stämmer överens med varandra och att främja en integrering av miljöhänsyn i politiken på andra områden, såsom den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt ramdirektivet är skyddet av havsfåglar erkänt som ett krav som kommer att bidra till uppnåendet av en god miljöstatus. Dess genomförande är ett rättsligt krav enligt fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och riktade åtgärder för att skydda havsfåglar krävs underförstått för direktivets efterlevnad. När det gäller ramdirektivet och även EU:s handlingsplan bör det sägas att problemet med bifångst av havsfåglar även behandlas i regionala havskonventioner om den marina miljön, framförallt Oskar²⁸, Helcom²⁹ och Barcelonakonventionen³⁰.

2.6.2.1. Extern politik

I vatten utanför EU är de regionala fiskeriorganisationerna fortfarande av central betydelse för bevarande och förvaltning av havsfåglar, och dessa organisationer har enligt FN-avtalet om fiskbestånd³¹ getts uttryckligt ansvar för att minimera bifångsterna inom sina fiskerier. Hittills har majoriteten av de regionala fiskeriorganisationerna antagit någon form av begränsande åtgärder för att förebygga att havsfåglar dödas i samband med långrevsfiske. Eftersom EU är part i många regionala fiskeriorganisationer måste EU genomföra åtgärderna.

EU har också gjort ett antal åtaganden knutna till principerna om hållbar utveckling och några som mer specifikt avser förvaltningen av gemensamma havsresurser, bland annat arter vars bevarande hotas, och som är av betydelse för EU:s handlingsplan. Det rör sig om

²³ EGT L 206, 22.7.1992, s. 7.

²⁴ EUT L 164, 25.6.2008, s. 19.

²⁵ EGT L 309, 13.12.1993, s. 1.

²⁶ KOM(2011) 244.

²⁷ Mot bakgrund av EU-domstolens rättspraxis, mål C-221/04, punkt 71.

²⁸ <http://www.ospar.org/>

²⁹ <http://www.helcom.fi/>

³⁰ <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

³¹ <http://www.tuna-org.org/Documents/TRFMO2/19%20ANNEX%205.11%20ENG.pdf>

- Förenta nationernas havsrättskonvention³²,
- Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald³³,
- konventionen om skydd av flyttande vilda djur (även kallad Bonnkonventionen)³⁴.

Inom ramen för Bonnkonventionen finns det ett avtal om bevarande av albatrosser och petreller³⁵. Det är ett rättsligt bindande internationellt fördrag vars mål är att uppnå och upprätthålla en gynnsam bevarandestatus för albatrosser och petreller genom att komma till rätta med hot på land och till sjöss, och bifångster kan hävdas vara det främsta hotet mot denna artgrupp.

3. EU:S HANDLINGSPLAN

Målet med EU:s handlingsplan är att *minimera och där så är möjligt eliminera oavsiktliga fångster av havsfåglar som tas av EU-fartyg som bedriver fiske i EU:s vatten och vatten utanför EU, liksom av andra fartyg än EU-fartyg som bedriver fiske i EU:s vatten. Man bör prioritera åtgärder inriktade på individer i minst 49 hotade havsfågelpopulationer. När det gäller andra havsfåglar vars populationer är stabila, men där bifångsternas omfattning är oroande, bör bifångsterna minskas som ett första steg i riktning mot en eliminering.*

Ytterligare specifika mål anges nedan:

- (1) Att identifiera och rätta till brister och inkonsekvenser när gäller dagens förvaltningsåtgärder både i EU:s vatten och vatten utanför EU.
- (2) Att konsolidera och samla in data som behövs för att fastställa omfattningen av bifångsterna av havsfåglar och vilket hot de utgör, framförallt mot populationer av skyddsvärda arter.
- (3) Att minska bifångsterna av skyddsvärda havsfågelsarter till en nivå som eliminerar hotet mot populationen av dessa arter genom lämpliga begränsande åtgärder.
- (4) Att komma till rätta med den bristande insikten hos fiskare om att bifångsterna av havsfåglar är ett problem liksom med bristen på incitament för fiskare att införa begränsande åtgärder.
- (5) Att lösa kvarstående svårigheter med befintliga begränsande åtgärder som används vid långrevsfiske och komma till rätta med bristen på effektiva begränsande åtgärder när det gäller andra fiskeredskap, framförallt fisken med fasta nätredskap.

3.1. Räckvidd och struktur

EU:s handlingsplan innebär att man följer en flexibel förvaltningsstrategi, där man rekommenderar åtgärder inom de områden och fisken där oavsiktliga fångster av havsfåglar konstaterats. Handlingsplanen ger en ram för att man ska kunna få en klar och övergripande

³² EGT L 179, 23.6.1998, s. 3.

³³ EGT L 309, 13.12.1993, s. 1.

³⁴ <http://www.cms.int/about/intro.htm>

³⁵ <https://www.acap.aq/>

bild av omfattningen av oavsiktliga fångster av havsfåglar i EU:s fiske och avgöra vad som krävs för att införa begränsande förvaltningsåtgärder som ger en sammanhängande och effektiv strategi för att minimera problemet.

EU:s handlingsplan omfattar alla EU-fartyg som bedriver fiske i EU:s vatten och EU-flaggade fartyg i vatten utanför EU. Inom EU:s vatten kommer handlingsplanens åtgärder att stödjas av att det genomförs fler förvaltningsåtgärder för fisket i de särskilda skyddsområden som inrättats enligt fågeldirektivet (artikel 4). Medlemsstaterna kommer att uppmanas att anta liknande åtgärder för viktiga fågelområden (IBA)³⁶. Att man kan visa att havsfågelvänliga redskap används bör vara ett förhandsvillkor för att få tillgång till fiskemöjligheter i områden med betydande förekomst av havsfåglar och där bifångster hotar en gynnsam bevarandestatus.

För att se till att EU:s externa och interna fiskepolitik är konsekvent när det gäller havsfåglar kommer unionen att eftersträva att relevanta internationella organ stöder åtgärderna genom att främja att de tillämpas av fiskare, integrera övervakning av bifångster av havsfåglar i observatörsprogrammen (där detta inte redan gjorts) och främja att bästa praxis tillämpas av flottor utanför EU. Regionala rådgivande nämnden för fjärrfiske (LDRAC) har en tydlig roll när det gäller att bistå i denna uppgift.

3.2. Definition av problemet

En av de största svårigheterna med att genomföra EU:s handlingsplan är att först fastställa att det föreligger ett problem med bifångster av havsfåglar. Aktuell information såsom IUCN-förteckningar och rapportering enligt fågeldirektivet är de mest tillförlitliga källorna för att avgöra i vilka fisken akuta åtgärder måste vidtas. Informationen är dock begränsad och gör det inte möjligt att göra korrekta och realistiska bedömningar av havsfågelpopulationerna och av bifångsternas konsekvenser för populationerna. Detta innebär att det i de flesta fisken är svårt att fastställa tydliga förvaltningsmål.

I FAO:s *IPOA-Seabirds*¹ ges ingen allmän definition av bifångstproblem vad gäller havsfåglar, men det rekommenderas att det görs en bedömning på grundval av följande:

- (a) Omfattningen av bifångster av havsfåglar (andel eller antal).
- (b) Arter som fångas oavsiktligt och deras bevarandestatus.
- (c) Rumslig och tidsmässig överlappning mellan fiskeansträngningar och havsfåglar.
- (d) Populationstrender för havsfåglar som sannolikt påverkas av bifångster.

En bedömning bör grundas på alla tillgängliga uppgifter, bland annat uppgifter om bifångster som samlats in av observatörer till sjöss, data om havsfåglar och annan inofficiell information som kan vara det första tecknet på ett mer allmänt problem. Observatörsprogrammen är den bästa uppgiftskällan, men det är inte realistiskt att införa specifika program för bifångster av havsfåglar för EU:s fisken, utom möjligen i de fisken i vatten utanför EU där det redan är ett krav. Det måste därför utarbetas andra strategier och kriterier för att definiera vad som utgör ett problem. Inom ramen för EU:s handlingsplan kommer kommissionen att begära att det berörda vetenskapliga organet uppdaterar befintlig information, undersöker kriterier och

³⁶

Birdlife International (2011), *Important Bird Areas factsheets*, <http://www.birdlife.org>

överbäger om biologiska indikatorer (t.ex. PBR³⁷ eller BPUE³⁸) kan användas för att definiera ett problem och fastställa förvaltningsmål.

3.3. Forskning, utbildning och åtgärder för att öka medvetenheten

I sina tekniska riktlinjer för bästa praxis³⁹ framhåller FAO betydelsen av forskning, framförallt om framtagandet av begränsande åtgärder, som ett led i alla handlingsplaner. Forskningen bör främja innovation genom samarbete mellan fiskerinäringen, forskare, icke-statliga miljöorganisationer och resursförvaltare. Den måste vara vetenskapligt grundad, men också ta hänsyn till hur man på effektivaste sätt omvandlar resultat till en spridning av begränsande åtgärder.

FAO framhåller också att det är nödvändigt att skapa utbildningsprogram för att öka medvetenheten bland fiskare, fiskerierorganisationer och andra relevanta grupper om att det är nödvändigt att ta itu med problemet med bifångster av havsfåglar. På EU-nivå spelar regionala rådgivande nämnder en central roll när det gäller ta fram sådana program, medan EU på internationell nivå kommer att stödja informations- och utbildningskampanjer för fiskare i prioriterade områden där bifångst av havsfåglar förekommer. Forskning, utbildning och åtgärder för att öka medvetenheten ingår i EU:s handlingsplan.

3.4. Åtgärder inom EU:s handlingsplan

I bilaga I förtecknas åtgärder inom ramen för handlingsplanen för de olika specifika målen. Det anges också vilken part som ansvarar för de olika åtgärderna och hur lång tid som beräknas för att avsluta dem.

3.5. Rapportering och utvärdering

Inom ramen för handlingsplanen är tanken att medlemsstaterna vartannat år ska rapportera till kommissionen om i vilken omfattning bifångst av havsfåglar observerats i olika fisken och för olika redskap, om genomförandet av begränsande åtgärder och om dessa åtgärders effektivitet. Kommissionen kommer tillsammans med det berörda vetenskapliga organet att utarbeta ett standardformat för rapportering som ska underlätta för medlemsstaterna att lämna information till kommissionen och som också kan användas för att förbättra allmänhetens tillgång till data.

På grundval av rapporterna kommer kommissionen efter den andra rapporten att göra en preliminär bedömning av handlingsplanen och sedan utarbeta ett meddelande till parlamentet och rådet om genomförandet av planen på grundval av denna information.

Det berörda vetenskapliga organet kommer när så är lämpligt att uppmanas att lämna sina bidrag till översynen. Framförallt kommer Ices att uppmanas att lämna beräkningar av populationer och bifångster när det gäller skyddsvärda arter. Sådana populationsdata kommer att ses över rutinmässigt av Ices arbetsgrupp för havsfågelektologi. Detta kommer att ge

³⁷ PBR är ett mått på det maximala antal djur/fåglar, med undantag av naturlig dödlighet, som kan tas ut från en population, utan att det hindrar populationen att uppnå eller upprätthålla sin optimala hållbara populationsnivå.

³⁸ BPUE är bifångsten av fåglar per ansträngningsenhet.

³⁹ FAO 2008, *Report of the Expert Consultation on Best Practice Technical Guidelines for IPOA/NPOA-Seabirds*, Bergen, Norge, 2–5 september 2008, s. 46.

referensvärden för populationer, som omfattningen av bifångster kan jämföras med, och göra det möjligt att utvärdera omfattningen av problemet för olika havsfågelarter och fisken.

Kommissionen kommer att göra en fullständig översyn och utvärdering av EU:s handlingsplan efter den fjärde rapporten (åtta år) om genomförandet och uppdatera handlingsplanen i enlighet med detta. Översynen kommer att göras så att den sammanfaller med skyldigheten enligt ramdirektivet om en marin strategi att de marina ekosystemen ska uppnå en gynnsam ekologisk status senast 2020.

Enligt artikel 12 i fågeldirektivet måste medlemsstaterna vart tredje år rapportera om genomförandet av nationella bestämmelser som antagits enligt direktivet. När så är möjligt kan medlemsstaterna också använda de rapporterna som uppgiftskällor (t.ex. uppskattningar av havsfågelpopulationer) för att utvärdera handlingsplanens effektivitet.

4. SLUTSATSER

EU:s handlingsplan innehåller många olika element, bland annat rekommenderade åtgärder, en stärkning av befintliga bestämmelser och införande av vissa element i framtida förordningar. Vissa av åtgärderna kan genomföras på unionsnivå, medan andra kräver åtgärder från medlemsstaternas sida eller måste godkännas av regionala fiskerierorganisationer. Handlingsplanen innehåller både åtgärder som kan genomföras omedelbart och andra åtgärder som kräver ett långsiktigt åtagande baserat på tillgängliga fakta och vetenskapliga råd. Handlingsplanens tidsmässiga genomförande kommer därför att avgöras av bidragen från alla berörda parter. Kommissionen lägger fram handlingsplanen för rådet och parlamentet och uppmanar dem att stödja den fullt ut.

Bilaga I
Förteckning över åtgärder i EU:s handlingsplan

Specifikt mål 1: Identifiera och komma till rätta med svagheter och inkonsekvenser vad gäller dagens förvaltningsåtgärder i både EU:s vatten och vatten utanför EU.		
Åtgärd	Ansvarig part	Tidtabell
Undersöka vilka kriterier som kan användas för att definiera problemet med bifångst av havsfåglar	KOM i samverkan med vetenskapliga organ	1:a kvartalet 2013
Göra framsteg med att utse områden i nätverket av särskilda skyddsområden, bland annat genom att använda viktiga fågelområden (IBA) för att identifiera möjliga särskilda skyddsområden	MS, KOM	Fortlöpande
Göra framsteg med framtagande och genomförande av fiskeriförvaltningsåtgärder för att skydda havsfåglar i de särskilda skyddsområden som utsetts enligt fågeldirektivet, i andra marina skyddsområden (bland annat i utomeuropeiska länder och territorier) liksom i viktiga fågelområden, och utvidga dessa till omgivande havsområden när så krävs	MS, KOM	Fortlöpande
I de regionala fiskerierorganisationerna se över nuvarande övervaknings- och begränsningsåtgärder för att skydda havsfåglar och bedöma hur de nuvarande åtgärderna efterlevs	MS, KOM, reg. fiskerierorg., reg. rådg. nämnden för fjärrfiske	Fortlöpande
Uppmuntra regionala fiskerierorganisationer, både genom direkt begäran och via FAO, att ta fram sina egna nationella/regionala handlingsplaner i överensstämmelse med FAO:s tekniska riktlinjer för bästa praxis	KOM, reg. fiskerierorg.	Fortlöpande
I möjligaste mån se till att begränsande åtgärder som vidtas av EU-fartyg som bedriver fiske i vatten utanför EU även används av fartyg som inte för EU-flagg, men som ägs och kontrolleras av ägare och operatörer baserade i medlemsstaterna	KOM, MS, reg. fiskerierorg., reg. rådg. nämnden för fjärrfiske	Fortlöpande
Föreslå en eller flera specifika rekommendationer i avtalet mellan kuststaterna till andra fartyg än EU-fartyg som bedriver fiske i EU:s vatten att anta begränsande åtgärder och rapportera bifångst av havsfåglar	KOM	Senast i slutet av 2013
Specifikt mål 2: Samla in data som behövs för att fastställa omfattningen av bifångst av havsfåglar, framförallt i fisken/områden i EU-vatten och andra vatten där informationen är begränsad, endast inofficiell och/eller där det inte finns någon information.		
Åtgärd	Ansvarig part	Tidtabell
Se över tillgängliga uppgifter om bifångst, validera informationskällor och identifiera fisken där lämpliga uppföljningsåtgärder med mer ingående utredningar krävs	MS, KOM i samverkan med vetenskapliga organ	Senast i slutet av 2013

Följa försiktighetsprincipen där det saknas information om bifångst av havsfåglar eller där informationen är osäker och genomföra mer omfattande övervakning av fisket inom denna kategori (man bör sträva efter en observatörstäckning på minst 10 % på kort sikt)	MS	Efter en första bedömning
Se till att observatörer som rutinmässigt utplaceras på fartyg som bedriver fiske i vatten utanför EU korrekt registrerar bifångst av havsfåglar	MS, regionala fiskeriorg.	Fortlöpande
Se till att uppgifter från observatörer rutinmässigt lämnas till sekretariatet för respektive regional fiskeriorganisation och till kommissionen för att underlätta analysen av data från observatörsprogram	MS, regionala fiskeriorg, KOM	Fortlöpande
Utbeta ett standardiserat rapporteringsformulär för registrering av bifångst av havsfåglar på frivillig basis och upprätthålla en databas över bifångst av havsfåglar inom EU:s fiske på grundval av uppgifter från medlemsstaterna	KOM i samverkan med Ices	Slutet av 2012
Överväga om det är möjligt att integrera övervakning av havsfåglar i de nya ramarna för datainsamling	KOM	Början av 2014
Specifikt mål 3: Genomföra begränsande åtgärder där uppgifter tyder på att det förekommer bifångst av havsfåglar.		
Åtgärd	Ansvarig part	Tidtabell
Genomföra testade begränsande åtgärder vid långrevsfiske i Gran Sol, Medelhavet och andra vatten än EU-vatten (där detta inte redan krävs). I dessa fisken bör minst två av följande begränsande åtgärder användas: – Utsättning av redskap på natten med minimal däckbelysning. – Revar med färgade remsor (toriliner). – Revar med sänken. De begränsande åtgärderna bör följa tekniska minimistandarder enligt riktlinjer från BirdLife och ACAP ⁴⁰	KOM, MS, reg. fiskeriorg.	Senast i slutet av 2013
Främja antagandet av begränsande åtgärder på internationell nivå, där så är lämpligt och sådana inte redan tillämpas	KOM	Fortlöpande
Bedöma och genomföra begränsande åtgärder för fisken med fasta nätredskap i Östersjön, östra Nordsjön och västliga vatten där oavsiktliga fångster av havsfåglar är väldokumenterade	MS	Senast i slutet av 2013
Rekommendera att alla fartyg inför metoder för hantering av rens/utkast i överensstämmelse med bästa praxis ⁴¹	MS	Senast i slutet av 2013

⁴⁰

<http://www.rspb.org.uk/ourwork/policy/marine/international/advocacy/mitigationfactsheets.aspx>

⁴¹

http://www.birdlife.org/seabirds/downloads/FS_13_Trawl_fisheries_warp_strike_final.pdf

På grundval av en översyn som görs av de regionala fiskerierorganisationerna lägga fram förslag till ytterligare begränsande åtgärder och bättre övervakning inom dessa fiskerierorganisationer	KOM, MS, reg. fiskerierorg., reg. rådg. nämnden för fjärrfiske	Fortlöpande
Föreslå införlivandet av relevanta begränsande åtgärder i de bestämmelser om tekniska åtgärder som håller på att tas fram i samband med reformen av den gemensamma fiskeripolitiken och säkerställa införandet av specifika åtgärder i fleråriga planer, som en prioriterad fråga när så är lämpligt och brådskande	KOM	Från och med 2016 efter antagandet av nya bestämmelser om tekniska åtgärder och utarbetandet av fleråriga planer
Uppmuntra medlemsstaterna att införliva EU:s handlingsplan i nationell lagstiftning	KOM, MS	Senast i slutet av 2012
Tillhandahålla tillräckliga resurser, särskilt finansiering genom EFF och den nya EHFF, för framtagande, testning och införande av begränsande åtgärder	MS	Omedelbara åtgärder för EFF. Senast i slutet av 2014 för EHFF.
Specifikt mål 4:		
<i>Tillhandahålla utbildning för fiskare i användning av och fördelar med begränsande åtgärder och korrekt identifiering av havsfåglar för rapportering.</i>		
Åtgärd	Ansvarig part	Tidtabell
Anordna seminarier för att informera berörda parter om EU:s handlingsplan	KOM	Första kvartalet 2013
Främja antagandet av begränsande åtgärder för att minska bifångsterna av havsfåglar och bidra till utarbetande av utbildningsprogram riktade till fiskare och observatörer samt utarbetande och distribution av bestämningshandböcker för havsfåglar och annat relevant material	MS, icke-statliga org., reg. rådg. nämnder	Fortlöpande
Tillhandahålla tillräckliga resurser, särskilt finansiering genom EFF och den nya EHFF, för tillhandahållande av utbildning och åtgärder för att öka medvetenheten	MS	Fortlöpande
Fortsätta att tillhandahålla utbildning och åtgärder för att öka medvetenheten för fartyg som bedriver fiske andra vatten än EU-vatten	Icke-statliga org., reg. fiskerierorg.	Fortlöpande
Utvidga åtgärderna för att öka medvetenheten till andra berörda parter och allmänheten	KOM, icke-statliga org.	Fortlöpande
Specifikt mål 5:		
<i>Främja forskning om praktiska och effektiva begränsande åtgärder för alla fiskeredskap som påverkar havsfåglar</i>		
Åtgärd	Ansvarig part	Tidtabell

Genom EU:s finansieringsprogram (t.ex. sjunde ramprogrammet, Life) främja forskning om utarbetande av praktiska och effektiva begränsande åtgärder, utvärdering av åtgärdernas effektivitet samt utvärdering och förbättring av befintliga tekniker och metoder. Tonvikt bör läggas på att ta fram begränsande åtgärder för fisken med fasta nätredskap på kort sikt	KOM, MS, reg. rådg. nämnder, icke-statliga org.	Fortlöpande
Fortsätta att bedriva forskning om framtagande av alternativa fiskeredskap för att komma till rätta med negativa fiskerelaterade effekter på särskilda skyddsområden för att underlätta tillträdet till fiskemöjligheter	MS, reg. rådg. nämnder, icke-statliga org.	Fortlöpande
Om övervakning av bifångster av havsfåglar inbegrips i EU:s fleråriga program för datainsamling för 2014–2020, bedöma hur ny elektronisk övervakningsteknik kan användas för att övervaka bifångst av havsfåglar och, i förekommande fall, se till att tekniken införs	MS, reg. rådg. nämnder, icke-statliga org.	2014
Tillhandahålla tillräckliga resurser, särskilt stödfinansiering genom EFF och nya EHFF, för att underlätta spridning och provning av begränsande åtgärder och också ytterligare övervakning av fiske där bifångstproblem kan misstänkas	MS	Omedelbara åtgärder för EFF. Senast i slutet av 2014 för EHFF

Bilaga II
Latinska namn på havsfåglar som nämns i texten

Balearlira	<i>Puffinus mauretanicus</i>
Grå lira	<i>Puffinus griseus</i>
Levantlira	<i>Puffinus yelkouan</i>
Rödnäbbad trut	<i>Larus audouinii</i>
Gulnäbbad lira	<i>Calonectris diomedea</i>
Svarthuvad mås	<i>Larus melanocephalus</i>
Tretåig mås	<i>Rissa tridactyla</i>
Tobisgrissla	<i>Cepphus grylle</i>
Mindre lira	<i>Puffinus puffinus</i>
Medelhavstrut	<i>Larus michahellis</i>
Stormfågel	<i>Fulmarus glacialis</i>
Större lira	<i>Puffinus gravis</i>
Havssula	<i>Morus bassanus</i>
Lommar	<i>Gaviidae</i> spp.
Doppingar	<i>Podicipedidae</i> spp.
Tunga dykänder	<i>Merginae</i> spp.
Lätta dykänder	<i>Aythyinae</i> spp.
Alkor	<i>Alcidae</i> spp.
Skarvar	<i>Phalacrocoracidae</i> spp.
Alförrädare	<i>Polysticta stelleri</i>
Smålom	<i>Gavia stellata</i>
Storlom	<i>Gavia arctica</i>
Svarthakedopping	<i>Podiceps auritus</i>
Salskrake	<i>Mergellus albellus</i>
Sillgrissla, iberisk underart	<i>Uria aalge ibericus</i>
Toppskarv	<i>Phalacrocorax aristotelis</i>
Albatrosser	<i>Diomedeidae</i> spp.
Petreller	<i>Procellaria</i> och <i>Macronectes</i> spp.