



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.11.2012
SWD(2012) 370 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Handlingsplan för att minska oavsiktliga fångster av havsfåglar i fiskeredskap

{COM(2012) 665 final}
{SWD(2012) 369 final}

1. PROBLEMFORMULERING

Enligt försiktiga uppskattningar från Internationella havsforskningsrådet (Ices) ansvarar EU:s fiskeflotta för att ungefär 200 000 havsfåglar årligen dör i EU:s vatten och andra vatten¹, men Ices menar att det råder brist på tillförlitliga uppgifter om omfattningen av de oavsiktliga fångsterna. Detta gör att det är svårt att bedöma fiskets konsekvenser för havsfåglar och återspeglar bristen på systematisk övervakning och rapportering av oavsiktliga fångster. Råd från Ices och resultaten av en studie utförd av konsultföretaget MRAG² till stöd för denna konsekvensanalys visar dock att bifångster i ett antal EU-fisken och andra fisken orsakar ett stort antal havsfåglars död. Det rör sig om flera arter, varav några är hotade eller sårbara.

- Man vet att minst 60 av 346 havsfågelarter oavsiktligt fångas i fiskeredskap i EU-vatten och andra vatten. Av dessa klassificeras 49 (25 i EU-vatten och 24 i andra vatten) som skyddsvärda arter antingen på global nivå eller sett till den lokala populationen.
- Sex arter som oavsiktligt fångas inom fiske i EU:s vatten och 22 arter i andra vatten har högt skyddsvärde och förtecknas av Internationella naturvårdsunionen som sårbara eller hotade.

Följande problem och underliggande faktorer orsakar bifångsterna av havsfåglar:

- En omfattande interaktion mellan fisket och havsfåglar är oundviklig och leder till bifångster, eftersom havsfåglar har blivit allt mer beroende av kontakterna med fisket för att överleva och fortplanta sig. Dessutom är långrevar³ och fasta nätredskap⁴, som står för en stor del av bifångsterna av havsfåglar, de mest effektiva metoderna för att fånga vissa värdefulla fiskarter och används därför allmänt.
- Nuvarande förvaltningsåtgärder som fastställs i EU:s fiskerilagstiftning och miljölagstiftning (fågeldirektivet, habitatdirektivet och ramdirektivet om en marin strategi) och i internationella konventioner och avtal har i stor utsträckning varit ineffektiva, eftersom åtgärderna regleras i olika rättsakter och avtal och inte är samstämmiga.
- Bristen på snabba åtgärder på både EU-nivå och internationellt för att komma till rätta med oavsiktliga fångster av havsfåglar, inkonsekvent genomförande och bristande incitament för fiskare att följa de bestämmelser som införts eller vidta egna åtgärder på frivillig basis.
- Bristen på kunskap om omfattningen av bifångsterna av havsfåglar och populationsdata på grund av att övervakningen sker sporadiskt och det inte finns någon formell skyldighet att övervaka bifångsterna i EU:s vatten. I andra vatten är övervakningen inkonsekvent i de flesta fisken, eftersom den är frivillig och inte obligatorisk.

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

² MRAG, 2011, *Contribution to the preparation of a Plan of Action for Seabirds*, http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

³ Med långrevar avses ett antal sammankopplade linor antingen satta vid botten eller drivande, var och en med ett stort antal agnade krokar.

⁴ Med fasta nätredskap avses nätredskap som för fångstmanövern inte kräver att redskapen rör sig aktivt. De består av ett eller flera separata garn med linor upptill och nedtill och sammanbindande linor, och kan vara försedda med förankring, flöten och navigationshjälpmedel.

- Begränsande åtgärder har tagits fram för långrevsfiske, men i avsaknad av reglering tillämpas de inte i någon större utsträckning i EU:s vatten och endast sporadiskt i fisken utanför EU. Mindre vikt har lagts vid bifångster av havsfåglar med andra fiskeredskap (huvudsakligen fasta nätreddskap), och därför finns det fortfarande endast få godtagbara begränsande åtgärder för dessa redskap.
- En bristande förståelse och acceptans hos fiskare för att bifångsterna av havsfågel är ett problem eller bristande insikt om fördelarna med att införa begränsande åtgärder för att minska bifångsterna. För enskilda fartyg anses de rekommenderade åtgärderna för att begränsa bifångsterna vara oproportionella i förhållande till fiskets konsekvenser för havsfågelpopulationerna.
- Forskningen har koncentrerats på långrevsfiske, eftersom det konstaterats att det fisket ger flest bifångster. Det har inte bedrivits mycket arbete för att ta fram åtgärder för andra fiskeredskap (t.ex. fasta nätreddskap, trålredskap och snörpvad), och lösningarna verkar vara mer tekniskt besvärliga att ta fram.

De som närmast berörs är fångstsektorn, kringnäringar, nationella förvaltningar och EU-förvaltningar, regionala fiskerierorganisationer (i andra vatten är EU-vatten), forskarvärlden, icke-statliga organisationer och allmänheten. Genomförandet av åtgärder kommer i första hand att påverka de ca 54 000 långrevsfartygen och fartygen med fasta nätreddskap i EU.

2. NÖDVÄNDIGHET OCH SUBSIDIARITET

Förslaget avser ett område som omfattas av unionens exklusiva befogenhet, och subsidiaritetsprincipen är därför inte tillämplig. Enligt fördraget har EU exklusiv befogenhet att förvalta fisket för bevarandeändamål, vilket även bör inbegripa minskningar av bifångster av biologiskt känsliga arter, såsom havsfåglar och valar.

3. SYFTE

Syftet med detta initiativ är ***att minimera och om möjligt eliminera de oavsiktliga fångster av fåglar i minst 49 hotade havsfågelpopulationer som tas av EU-fartyg som bedriver fiske i EU-vatten och andra vatten, och att minska bifångsterna av andra havsfågelar vars populationer är stabila men där bifångsternas omfattning är oroväckande.***

De specifika målen för att stödja detta allmänna mål är följande:

- (1) Att kartlägga och rätta till brister och inkonsekvenser i nuvarande förvaltningsåtgärder både i EU:s vatten och andra vatten.
- (2) Att konsolidera och samla in uppgifter som behövs för att fastställa bifångsternas omfattning och det hot som de utgör, i synnerhet för populationer av arter som konstaterats vara skyddsvärda.
- (3) Att, genom lämpliga begränsande åtgärder, minska bifångsterna av skyddsvärda havsfågelar till nivåer som undanröjer hoten för populationerna av dessa arter.

Det har fastställts två stödjande mål som är viktiga för en bättre förståelse av problemet och framtagandet av praktiska lösningar:

- (4) Att åtgärda bristen på acceptans hos fiskare av att bifångster av havsfåglar är ett problem liksom bristen på incitament för fiskare att vidta begränsande åtgärder.
- (5) Att lösa kvarstående svårigheter med befintliga begränsande åtgärder som tillämpas vid långrevsfiske och komma till rätta med bristen på effektiva begränsande åtgärder för andra fiskeredskap, särskilt fiske med fasta nätredskap.

Reformen av den gemensamma fiskeripolitiken, som för närvarande är föremål för förhandlingar, är avgörande för att uppnå målen för detta initiativ inom en ekosystembaserad strategi för fiskeriförvaltning. Oberoende av de åtgärder som vidtas, kommer detta att kräva bättre överensstämmelse mellan rättsliga instrument och en mer övergripande syn på fiskeriförvaltningen, där man tar hänsyn till fiskets regionala särdrag. När det gäller frågor om bifångster som rör havsfåglar kommer detta att omfatta flera viktiga inslag:

- En ny regionalt inriktad strategi för tekniska åtgärder som ska göra det möjligt att skräddarsy begränsande åtgärder för specifika fisken, som sannolikt kommer att införas senast 2016.
- Ett nytt flerårigt EU-program för datainsamling (DCMAP) som enligt planerna kommer att införas under 2014 och i vilket övervakningen av bifångster av havsfåglar kan inbegripas.
- Finansiellt stöd till nya åtgärder inom ramen för den nuvarande Europeiska fiskerifonden (EFF) och den nya Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF), som enligt planerna kommer att införas 2014.
- Kommissionen kommer att spela en mer proaktiv roll i de regionala fiskeriorganisationerna för att råda bot på den nuvarande situationen med dålig efterlevnad av de regionala fiskeriorganisationernas bevarande- och förvaltningsåtgärder.

4. ALTERNATIV

Tre huvudalternativ för att uppnå dessa mål har övervägts:

Alternativ 1: Ingen förändring: En fortsättning av nuvarande situation utan förändringar. Det vidtas inga åtgärder som skulle gå utöver EU:s nuvarande fiskeri- och miljöpolitik.

Alternativ 2: Utarbetande av en EU-handlingsplan: Frivilliga åtgärder som stöds av rättsakter inom den reformerade gemensamma fiskeripolitiken, miljölagstiftning (fågeldirektivet och habitatdirektivet), internationell fiskerilagstiftning samt konventioner och avtal. Handlingsplanen skulle ge en övergripande ram som omfattar övervaknings- och begränsningsåtgärder inom fiskerinäringen, med kompletterande åtgärder för att tillhandahålla finansiellt stöd (inom EFF och EHFF). Med tiden skulle avsikten vara att införa begränsande åtgärder i den nya ramen för tekniska åtgärder och utarbeta specifika åtgärder regionalt. Övervakning av bifångster skulle införas i den nya för ramen för datainsamling. Handlingsplanen skulle också rekommendera genomförandet av utbildningsprogram för fiskare för att öka medvetenheten om problemet och visa fördelarna med att införa begränsande åtgärder. Planen skulle också främja forskning för att ta fram och prova konkreta begränsande åtgärder, särskilt för fiske med fasta nätredskap.

Alternativ 3: Fristående förordning: Detta alternativ följer försiktighetsprincipen striktare än alternativ 2. Syftet skulle vara att anta föreskrivande åtgärder enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Det skulle främst gälla EU:s vatten, och bestämmelserna för EU-fartyg som är verksamma i vatten utanför EU skulle även fortsättningsvis ingå i det regelverk som redan antagits av regionala fiskerierorganisationer. Här förutsätts att en regionalisering av tekniska åtgärder inte kommer att ske förrän 2016 och att den nya ramen för datainsamling införs tidigast 2014. Därför, och med tanke på nuvarande bevarandestatus för minst 25 populationer i EU-vatten, måste lagstiftningsåtgärder för att skydda dessa arter införas snabbare.

Två underalternativ har övervägts inom ramen för detta alternativ:

- Underalternativ 3a: Både övervaknings- och begränsningsåtgärder;
- Underalternativ 3b: Endast begränsande åtgärder med övervakning som i alternativ 2.

Det skulle inte finnas något implicit behov av ytterligare forsknings-, utbildnings- eller informationsåtgärder. Det skulle fortfarande finnas möjligheter till ekonomiskt stöd för sådana åtgärder inom ramen för EFF/EHFF.

5. SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSER

Varje alternativs effekter har bedömts så långt det varit möjligt. Eftersom det saknats relevanta uppgifter, särskilt ekonomiska, har det inte varit möjligt att exakt kvantifiera vissa av effekterna.

Ekonomiska aspekter:

Med alternativ 1 skulle det vid långrevsfiske fortsätta att uppstå negativa effekter i form av direkta kostnader till följd av att havsfåglar tar beten och orsakar skador på fångst och redskap. Det kommer också att uppstå indirekta kostnader för fångster som uteblir då havsfåglar fastnar på agnade krokar som skulle ha kunnat ge fångst. De erfarenheter som gjorts globalt visar att dessa kostnader kan vara betydande. Konsekvenserna är mycket mindre för fisken med fasta redskap och andra fisken (trålnedskap och snörpvad), eftersom de direkta och indirekta kostnaderna skulle bli lägre.

Med alternativ 2 och underalternativen 3a och 3b skulle det uppstå kortsiktiga direkta kostnader för begränsande åtgärder, även om dessa kan kompenseras vid fiske med långrev genom att förlusten av bete, skadorna på redskap och fångst och förlusten av fångster förmodligen blir mindre tack vare de begränsande åtgärderna. Bägge alternativens konsekvenser för fiske med fasta näredskap är svårare att förutsäga, eftersom tillgängliga begränsande åtgärder endast används i områden där fiske förbjuds eller begränsas. Förbud kan leda till inkomstbortfall beroende på plats, omfattning och potentiella alternativa fiskemöjligheter. Detta blir tydligare med underalternativen 3a och 3b, där åtgärderna skulle vara obligatoriska.

I vatten utanför EU väntas endast marginella effekter med alternativ 2, eftersom fokus skulle ligga på en konsolidering och ett bättre genomförande av befintliga åtgärder i stället för på införandet av nya åtgärder. Det skulle inte uppstå några ytterligare effekter i vatten utanför EU med underalternativen 3a och 3b, eftersom dessa fisken skulle fortsätta att omfattas av de regelverk som redan antagits av de regionala fiskerierorganisationerna och inte av någon ny

förordning. Både alternativ 2 och 3 skulle få potentiella positiva effekter genom att hjälpa fiskare att uppfylla bevarandekrav inom ramen för certifieringsprogram. Det kan också uppstå potentiella fördelar för aktörer inom ekoturism med dessa alternativ genom nya möjligheter för fågelskådning till följd av att populationerna av havsfåglar växer.

Miljöaspekter:

Med alternativ 1 skulle bifångsterna av havsfåglar troligen komma att ligga kvar på dagens ohållbara nivåer, men det skulle finnas möjlighet att påverka populationsstatusen för minst 49 havsfågelarter.

Att döma av de globala erfarenheterna skulle en EU-handlingsplan på kort sikt minska bifångsterna med 20–30 % inom långrevsfisket. På längre sikt är det möjligt att bifångsterna elimineras. Det är svårare att förutsäga minskningarna av bifångsterna vid fisken med fasta nätredskap, eftersom tillgängliga begränsande åtgärder bara tillämpas i områden med förbud eller begränsningar. Det finns några exempel på säsongsmässiga förbud för fisken med fasta nätredskap som minskat bifångsterna betydligt.

En integrering av övervakningen av bifångster av havsfåglar i de nya ramarna för datainsamling skulle innebära att relevanta fisken täcks bättre och att datainsamlingen även skulle omfatta fisken med trålredskap och snörpvad där bifångster misstänks förekomma.

När det gäller vatten utanför EU skulle handlingsplanen bidra till att förbättra efterlevnaden av befintliga åtgärder. Information, utbildning och forskning enligt detta alternativ skulle skapa en bättre förståelse för problemet och potentiella lösningar i fångstsektorn.

Effekterna av underalternativen 3a och b skulle bli ungefär desamma som av alternativ 2, men eftersom åtgärderna kommer att vara obligatoriska, skulle minskningen av bifångsterna kunna ske snabbare i de fisken där åtgärderna införs. Övervakning enligt underalternativ 3a skulle förbättra kunskapen om oavsiktliga bifångster av havsfåglar, men endast i de fisken där övervakning skulle krävas. Övervakningen enligt underalternativ 3b skulle vara densamma som i alternativ 2.

Eftersom inga specifika åtgärder planeras i vatten utanför EU inom detta alternativ, skulle miljöpåverkan inom dessa fisken förmodligen bli ungefär densamma som med alternativ 1.

Sociala aspekter:

Alternativ 1 skulle mottas negativt av icke-statliga organisationer och allmänheten och ses som att kommissionen misslyckats med att uppfylla skyldigheter enligt internationella avtal och konventioner. Alternativen 2 och 3 skulle få positiva reaktioner från icke-statliga organisationer och allmänheten. Alternativ 2 skulle också gillas av fångstsektorn och nationella förvaltningar, eftersom det följer en bottom-up-strategi och åtgärderna är regionalt inriktade. Underalternativen 3a och 3b skulle ogillas av fångstsektorn och förvaltningarna och anses vara oproportionella i förhållande till problemets omfattning. Införandet av områden där fiske förbjuds eller begränsas enligt dessa underalternativ skulle kunna påverka sysselsättningen om åtgärderna blir alltför restriktiva.

Konsekvenser för små och medelstora företag

Alternativ 1 skulle inte ge några konsekvenser för små och medelstora företag, medan alternativen 2 och 3 skulle få konsekvenser. Eftersom åtgärderna inom alternativ 2 i stor

utsträckning skulle vara frivilliga, skräddarsydda för specifika fisken, integrerade i andra förordningar och innebära fördelar för att motverka kostnader, skulle konsekvenserna av alternativet kunna minimeras. Effekterna av underalternativen 3a och 3b skulle bli ungefär desamma som av alternativ 2, förutom att åtgärderna skulle vara obligatoriska, vilket ger mindre möjligheter att anpassa dem till de enskilda fiskenas särdrag. Undantag för mikroföretag från åtgärder inom alternativen 2 och 3 skulle undergräva initiativets bevarandemål, eftersom över 90 % av de små fartygen skulle undantas. Med tanke på proportionalitetsprincipen är detta därför inte ett alternativ.

Förenkling och administrativ börda:

De alternativa kostnaderna för alternativ 1 antas vara neutrala. För alternativ 2 beräknas administrations- och övervakningskostnaderna till cirka **5,2 miljoner euro** per år. Efter 2014, med en integrering av övervakningen av bifångster i ramarna för datainsamling, skulle dessa kostnader minska. För underalternativ 3a har de administrativa kostnaderna beräknats till cirka **14,4 miljoner euro** per år. De större kostnaderna beror på ytterligare övervakning och kontroll. För alternativ 3b skulle kostnaderna vara ungefär lika stora som för alternativ 2 och uppgå till cirka **5,2 miljoner euro** om året. I samtliga fall avser mer än 90 % av de uppkomna kostnaderna övervakning och inspektion. Nationella förvaltningar påverkas mest.

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

Den analys som genomförts visar att alternativ 2 (EU-handlingsplan) är att föredra, eftersom detta alternativ leder till en minskning av bifångsterna av havsfåglar inom olika fisken och bör innebära att dessa minskningar uppnås till lägre kostnader för fiskeindustrin och nationella förvaltningar än de andra alternativen.

Nästa alternativ i ordningen är underalternativ 3b (obligatoriska begränsande åtgärder), som har fördelen att åtgärderna för att hantera bifångster av hotade arter införs snabbare än med alternativ 2, med tanke på den tid som förmodligen krävs för att införa en ny ram för tekniska åtgärder. Däremot finns en risk för att det införs olämpliga eller undermåligt testade begränsande åtgärder, och det finns mindre utrymme att med tiden anpassa åtgärderna till områden eller fisken, då ny information blir tillgänglig.

Det tredje alternativet i ordningen är underalternativ 3a (obligatoriska övervaknings- och begränsningsåtgärder). Detta kan också vara förknippat med samma brister när det gäller kravet på begränsande åtgärder inom specifika fisken. Införandet av specifika övervakningskrav förvärrar dessa problem och det finns en risk för att övervakningen skulle inriktas på fel områden eller fel redskapstyper.

Varken underalternativ 3a eller 3b innehåller några bestämmelser om information och forskning.

Alternativ 1 (*status quo*) är det minst lämpliga. På kort sikt ger det ekonomiska fördelar, men de fastställda specifika målen kommer inte att uppnås. Bifångsterna av havsfåglar kommer att fortsätta att ligga på en oacceptabelt hög nivå och det kommer att fortsätta att råda brist på kunskap om omfattningen av bifångsterna i förhållande till populationer och om de bevarandehot som fisket medför för havsfåglar.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Med det alternativ som är att föredra, dvs. att anta en handlingsplan, kommer medlemsstaterna vart annat år att rapportera till kommissionen om den omfattning av bifångster av havsfåglar som iakttagits per fiske och redskapstyp, om genomförandet av begränsande åtgärder och om dessa begränsande åtgärders verkan. Kommissionen kommer tillsammans med Ices och STECF att ta fram en standardrapport som medlemsstaterna kan använda för att lämna information till kommissionen och som även kan användas för att lättare ge allmänheten tillgång till data.

På grundval av dessa rapporter kommer kommissionen, efter den andra rapporten, att genomföra en preliminär bedömning av handlingsplanen, och därefter lägga fram ett meddelande för Europaparlamentet och rådet om genomförandet av handlingsplanen utifrån den informationen.

Ices, STECF och andra expertorgan kommer när så är lämpligt att uppmanas att bidra till denna översyn. Särskilt Ices kommer att uppmanas att tillhandahålla uppskattningar av populationer och bifångster när det gäller skyddsvärda arter, för att man ska kunna bedöma problemets omfattning.

Kommissionen kommer att genomföra en fullständig översyn och utvärdering av handlingsplanen efter den fjärde rapporten (åtta år) om genomförandet och uppdatera den i enlighet med detta. Översynen kommer att ske så att den sammanfaller med skyldigheten enligt ramdirektivet om en marin strategi för att se till att de marina ekosystemen har uppnått en god miljöstatus till 2020.

Parallellt måste medlemsstaterna enligt artikel 12 i direktivet vart tredje år rapportera om genomförandet av nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv, vilket kan ge ytterligare information.