

Bruxelles, den 16.11.2012
SWD(2012) 370 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Handlingsplan for reduktion af utilsigtet fangst af havfugle i fiskeredskaber

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

1. IDENTIFIKATION AF PROBLEMET

ICES anslår konservativt, at EU's fiskerflåde hvert år er ansvarlig for ca. 200 000 havfugles død i EU-farvande og tredjelandsfarvande¹, men tilkendegiver, at der er mangel på nøjagtige data om omfanget af utilsigtede fangster. Dette er en udfordring, når fiskeriets indvirkning på havfugle skal vurderes, og afspejler manglen på systematisk overvågning og rapportering af utilsigtede fangster. Rådgivningen fra ICES og resultaterne af en undersøgelse gennemført af MRAG² til støtte for denne konsekvensanalyse viser dog, at dødeligheden hos havfugle som følge af bifangst er betydelig i en række fiskerier både i EU-farvandene og i tredjelandsfarvandene og hos en række arter, hvoraf nogle er truede eller udryddelsestruede. Det gælder specifikt:

- Det er påvist, at mindst 60 ud af 346 havfuglearter utilsigtet fanges i fiskeredskaber i EU-farvandene og tredjelandsfarvandene. For ca. 49 arter (25 i EU-farvandene og 24 i tredjelandsfarvandene) betegnes bevaringstilstanden som foruroligende enten globalt eller lokalt.
- For seks arter, som utilsigtet fanges i fiskeredskaber i EU-farvandene, og 22 arter, som utilsigtet fanges i fiskeredskaber i tredjelandsfarvandene, betegnes bevaringstilstanden som meget foruroligende, og de kategoriseres af IUCN som truede eller udryddelsestruede.

Følgende problemer og bagvedliggende drivkræfter fører til bifangst af havfugle:

- Hyppig kontakt mellem fiskeri og havfugle er uundgåelig og fører til bifangst, fordi havfuglene i stigende grad er blevet afhængige af fiskeriet for at overleve og yngle. Langliner³ og faststående redskaber⁴, der tegner sig for en stor andel af bifangsten af havfugle, er samtidig de mest effektive metoder til at fange visse værdifulde fisk, og anvendelsen af disse redskaber er derfor meget udbredt.
- De nuværende forvaltningsforanstaltninger under EU's fiskeripolitik og miljølovgivning (fugle- og habitatdirektivet samt havstrategirammedirektivet) og foranstaltninger i internationale konventioner og aftaler har generelt været ineffektive, fordi de er spredt over forskellige forordninger og aftaler og ikke er sammenhængende.
- Situationen er kendetegnet ved manglende fokus på uopsætteligheden af problemet med bifangst af havfugle på EU-plan og internationalt, uensartet gennemførelse og manglende incitament for fiskerne til at overholde foranstaltningerne eller frivilligt indføre deres egne foranstaltninger.

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 Langliner er en række forbundne langliner, der enten er forankret til havbunden eller flyder, og hvor hver line er forsynet med et stort antal kroge med madding.

⁴ Faststående redskaber er ethvert fiskeredskab, hvis anvendelse ikke kræver, at det bevæges aktivt. De kan bestå af en eller flere særskilte netvægge monteret med overtælle, undertælle og forbindelseslinier og kan være forsynet med anker, flåd og navigationsudstyr.

- Der mangler kendskab til omfanget af havfuglebifangster og data om bestandene som følge af den sporadiske overvågning og manglen på formelle forpligtelser til at overvåge bifangsten af havfugle i EU-farvandene. I tredjelandsfarvandene er overvågningen utilstrækkelig inden for de fleste fiskerityper og er frivillig i stedet for obligatorisk.
- Der er udviklet afhjælpende foranstaltninger i langlinefiskeriet, men som følge af manglende bestemmelser anvendes de kun i begrænset omfang i EU-farvandene og kun sporadisk i tredjelandsfarvandene. Der har været mindre fokus på bifangst af havfugle med andre fiskeredskaber (primært faststående redskaber), og der findes derfor kun få anvendelige afhjælpende foranstaltninger for disse redskaber.
- Blandt fiskerne er der ringe forståelse for og anerkendelse af, at bifangst af havfugle er et problem, eller at der er fordele ved at indføre afhjælpende foranstaltninger for at mindske denne bifangst. På fartøjsniveau betragtes de anbefalede foranstaltninger til afhjælpning af bifangst som uforholdsmæssige i forhold til indvirkningen på havfuglebestandene.
- De undersøgelser, der er foretaget, har fokuseret på langlinefiskeriet, da det er konstateret, at denne type fiskeri tegner sig for størstedelen af bifangsten. Der er kun gjort en begrænset indsats for at udvikle foranstaltninger til andre fiskeredskaber (f.eks. faststående redskaber, trawl og not), og det er tilsyneladende mere teknisk udfordrende at udvikle løsninger hertil.

Mest berørt er fangstsektoren, de tilknyttede erhvervsgrene, de nationale forvaltninger og EU-forvaltningerne, de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (i tredjelandsfarvande), forskningssektoren, ngo'erne og offentligheden. Gennemførelsen af foranstaltninger vil primært påvirke de ca. 54 000 fiskerifartøjer med langliner og faststående redskaber i EU.

2. NØDVENDIGHED OG SUBSIDIARITET

Forslaget henhører under EU's enekompetence, og subsidiaritetsprincippet finder derfor ikke anvendelse. I henhold til traktaten har EU enekompetence til at forvalte fiskeriaktiviteter med henblik på bevarelse, hvilket omfatter reduktion af bifangsten af biologisk følsomme arter, som f.eks. havfugle og hvaler.

3. MÅLSÆTNINGER

Målet med dette initiativ er *at minimere og om muligt undgå utilsigtet fangst af mindst 49 truede havfuglearter fra EU-fartøjer, der opererer i EU-farvande og tredjelandsfarvande, og reducere bifangsten af andre havfuglearter, hvis bestande er stabile, men hvor bifangsten antager et foruroligende omfang.*

De specifikke operationelle mål til støtte for denne generelle målsætning er at:

- 1) identificere og afhjælpe svaghederne og den manglende sammenhæng i de nuværende forvaltningsforanstaltninger, både når det gælder EU-farvandene og tredjelandsfarvandene
- 2) konsolidere og indsamle data, der er nødvendige for at fastlægge omfanget af havfuglebifangsterne og den trussel, som bifangsterne udgør mod bestande af arter, hvis bevaringstilstand betegnes som foruroligende

- 3) minimere bifangsten af havfugle til et niveau, der fjerner truslen mod bestandene af disse arter, ved at gennemføre hensigtsmæssige afhjælpende foranstaltninger.

For at sikre en bedre forståelse af problemet og udvikle praktiske løsninger opstilles der to supplerende målsætninger, nemlig at:

- 4) tage fat om fiskernes manglende anerkendelse af bifangsten af havfugle som et problem og det manglende incitament for fiskerne til at indføre afhjælpende foranstaltninger
- 5) afhjælpe problemerne med de foranstaltninger, der allerede anvendes i langlinefiskeriet, og tage fat om manglen på effektive afhjælpende foranstaltninger for andre fiskeredskaber, navnlig faststående redskaber.

Reformen af den fælles fiskeripolitik, som aktuelt forhandles, er afgørende for realiseringen af dette initiativs målsætninger som et led i en økosystembaseret tilgang til fiskeriforvaltning. Uanset de iværksatte foranstaltninger kan dette kun opnås, hvis sammenhængen mellem lovgivningsinstrumenterne forbedres, og der benyttes en mere holistisk tilgang til fiskeriforvaltningen, der tager hensyn til de særlige forhold, der gælder for fiskeriet i de enkelte regioner. Hvad angår problemet med bifangster af bl.a. havfugle, omfatter det flere vigtige elementer:

- en ny regionaliseret tilgang til tekniske foranstaltninger, der gør det muligt at skræddersy afhjælpende foranstaltninger til bestemte fiskerityper (indføres sandsynligvis senest i 2016)
- et nyt flerårigt EU-program for dataindsamling (DCMAP), som eventuelt kan omfatte overvågning af bifangst af havfugle (planlagt indførelse i 2014)
- finansiel støtte til nye foranstaltninger fra den nuværende Europæiske Fiskerifond (EFF) og den nye Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) (planlagt indførelse i 2014)
- en mere proaktiv rolle for Kommissionen i de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer med henblik på at afhjælpe den nuværende situation, hvor organisationerne kun i ringe grad gennemfører bevarelses- og forvaltningsforanstaltningerne.

4. POLITISKE LØSNINGSMODELLER

Der overvejes følgende tre primære løsningsmodeller i forbindelse med disse målsætninger:

Model 1: Status quo: Fortsættelse af *status quo* uden yderligere foranstaltninger, som går videre end det, der allerede findes i EU's nuværende fiskeri- og miljøpolitikker.

Model 2: Udvikling af en EU-handlingsplan: Frivillige foranstaltninger, der støttes af lovgivningsinstrumenter inden for rammerne af den fælles fiskeripolitik efter reformen, miljølovgivningen (fugle- og habitatdirektivet), de internationale fiskeribestemmelser samt konventioner og aftaler. Handlingsplanen skal skabe en overordnet ramme, som omfatter overvågnings- og afhjælpningsforanstaltninger på tværs af fiskerityper, med supplerende foranstaltninger med henblik på at sikre finansiel støtte (under EFF og EMFF). Med tiden er

det hensigten, at de afhjælpende foranstaltninger skal indgå i den nye ramme for tekniske foranstaltninger, og at specifikke foranstaltninger skal udvikles regionalt. Overvågningen af bifangst vil blive indarbejdet i den nye ramme for dataindsamling. Handlingsplanen skal også anbefale gennemførelsen af uddannelsesprogrammer for fiskere med henblik på at øge bevidstheden om problemet og påvise fordelene ved at indføre de afhjælpende foranstaltninger. Desuden vil der blive tilskyndet til udvikling og praktisk afprøvning af afhjælpende foranstaltninger, navnlig for faststående redskaber.

Model 3: Separat regulering: Denne model tager udgangspunkt i et strengere forsigtighedsprincip end model 2. Den søger at indføre præskriptive foranstaltninger gennem den almindelige lovgivningsprocedure. Den vil primært gælde i EU-farvandene, idet bestemmelserne for EU-fartøjer, der opererer i tredjelandsfarvande, fortsat vil være omfattet af de lovgivningsrammer, der allerede er vedtaget af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer. Det antages, at regionaliseringen af de tekniske foranstaltninger først vil blive gennemført i 2016, og at den nye ramme for dataindsamling tidligst vil blive iværksat i 2014. Den nuværende bevaringsstatus for mindst 25 havfuglearter i EU-farvandene nødvendiggør derfor en hurtigere indførelse af lovgivningsforanstaltninger til beskyttelse af disse arter.

Denne løsningsmodel omfatter to delmodeller:

- Delmodel 3a: gennemførelse af både overvågnings- og afhjælpningsforanstaltninger
- Delmodel 3b: gennemførelse af afhjælpningsforanstaltninger alene med overvågning i henhold til model 2

Der er intet underforstået behov for yderligere foranstaltninger, hvad angår forskning, uddannelse eller oplysning. Muligheden for finansiel støtte til sådanne foranstaltninger er stadig omfattet af EFF/EHFF.

5. RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSE

Indvirkningerne af hver politisk løsningsmodel er analyseret så vidt muligt. På grund af manglen på relevante data, især økonomiske data, har det ikke været muligt præcist at kvantificere visse af disse indvirkninger.

Økonomiske:

Ved model 1 vil der stadig være negative indvirkninger for langlinefiskeriet i form af direkte omkostninger som følge af tabt madding og beskadigelse af fangst og redskaber forårsaget af havfugle. Der vil også være indirekte omkostninger som følge af udeblevne fangster, fordi der går havfugle på krogene med madding i stedet for fisk. Erfaringerne viser, at disse omkostninger kan være betydelige på globalt plan. Indvirkningerne er betydeligt mindre for faststående redskaber og andre fiskerityper (trawl og not), eftersom disse direkte og indirekte omkostninger vil være lavere.

Ved model 2 samt delmodel 3a og 3b vil der opstå kortsigtede direkte omkostninger i forbindelse med indførelsen af afhjælpende foranstaltninger, selv om de for langlinefiskeriets vedkommende muligvis vil blive udlignet, fordi omkostningerne i dette fiskeri sandsynligvis vil blive reduceret som følge færre tilfælde af tabt madding, beskadigelse af redskaber og fangst samt udeblevne fangster. Det gælder for begge løsningsmodeller, at det er vanskeligere at forudsige indvirkningerne på fiskeriet med faststående redskaber, da de eneste afhjælpende

foranstaltninger, der findes for disse fiskerier, består i lukning af eller begrænsning af adgangen til fiskeriområder. Sådanne områdelukninger kan føre til tab af indtjening afhængigt af deres placering og omfang og afhængigt af, om der findes alternative fiskerimuligheder. Dette er mere fremtrædende ved delmodel 3a og 3b, hvor det er obligatorisk at anvende foranstaltninger.

I tredjelandsfarvande forventes der kun begrænsede indvirkninger i forbindelse med model 2, da der i højere grad fokuseres på konsolidering og forbedret gennemførelse af eksisterende foranstaltninger end på indførelsen af nye foranstaltninger. Der er ingen yderligere indvirkning på tredjelandsfarvande ved delmodel 3a og 3b, da fiskeriet i disse farvande fortsat vil være omfattet af de lovgivningsrammer, der allerede er vedtaget af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer, og ikke af nye bestemmelser. Der vil være potentielle positive fordele ved både model 2 og 3 med hensyn til at hjælpe fiskerne med at opfylde bevarelseskraav i forbindelse med forskellige certificeringsordninger. Disse modeller rummer også potentielle positive fordele for økoturismeoperatører, som kan tilbyde nye muligheder for iagttagelse af fugle takket være de større havfuglebestande.

Miljømæssige:

Ved model 1 vil bifangsten af havfugle sandsynligvis forblive på de nuværende ustabile niveauer med risiko for, at mindst 49 havfuglearters bestandsstatus påvirkes negativt.

Internationale erfaringer inden for langlinefiskeriet viser, at der på kort sigt kan opnås en trinvis reduktion af bifangsten på 20-30 %, hvis handlingsplanen gennemføres. På længere sigt er det muligt, at bifangster helt kan undgås. Det er vanskeligere at forudsige, hvor store reduktioner af bifangster der kan opnås i fiskeri med faststående redskaber, da de afhjælpende foranstaltninger, der kan anvendes i dette fiskeri, alene består i lukning af eller begrænsning af adgangen til områder. Der er eksempler på sæsonbestemte lukninger inden for fiskeri med faststående redskaber, hvor bifangsten er blevet væsentligt reduceret.

Hvis overvågning af havfuglebifangster integreres i den nye ramme for dataindsamling, vil det sikre en mere omfattende dækning af de relevante fiskerityper, herunder trawl- og notfiskeri, hvor der er formodninger om bifangst.

I tredjelandsfarvande skal handlingsplanen tilvejebringe en mekanisme, der kan forbedre gennemførelsen af eksisterende foranstaltninger. De oplysnings-, uddannelses- og forskningsforanstaltninger, der er omfattet af denne model, vil sandsynligvis bibringe fangstsektoren en bedre forståelse af problemet og de mulige løsninger.

For delmodel 3a og 3b svarer indvirkningerne til indvirkningerne for model 2, selv om der sandsynligvis vil ske en hurtigere reduktion af bifangster i de fiskerityper, hvor der indføres foranstaltninger, idet disse vil være obligatoriske. Overvågning under delmodel 3a vil forbedre kendskabet til utilsigtet bifangst af havfugle, men kun i de fiskerityper, hvor overvågning er obligatorisk. Overvågning under delmodel 3b vil være identisk med model 2.

Da der ikke gennemføres specifikke foranstaltninger i tredjelandsfarvande i henhold til denne model, vil de miljømæssige indvirkninger af fiskeriet i disse farvande sandsynligvis være identiske med indvirkningerne ved model 1.

Sociale:

Model 1 vil blive negativt modtaget af ngo'erne og offentligheden, og Kommissionen vil blive anset for ikke at opfylde sine forpligtelser i henhold til internationale aftaler og konventioner. Model 2 og 3 vil blive positivt modtaget af ngo'erne og offentligheden. Model 2 vil også blive foretrukket af fangstsektoren og de nationale forvaltninger, da det er en bottom up-tilgang med regionale foranstaltninger. Delmodel 3a og 3b vil blive modtaget negativt af fangstsektoren og forvaltningerne og vil blive opfattet som uforholdsmæssig i forhold til problemets omfang. Indførelse af områdelukninger og begrænset adgang til områder under disse delmodeller kan påvirke beskæftigelsen, hvis foranstaltningen er unødigt restriktiv.

Indvirkning på små og mellemstore virksomheder:

Model 1 vil ikke have nogen indvirkning på små og mellemstore virksomheder. Model 2 og 3 vil have visse indvirkninger, men indvirkningerne kan minimeres for model 2, da foranstaltningerne generelt vil blive gennemført frivilligt, være skræddersyet til specifikke fiskerityper og integreret i andre bestemmelser og vil indebære fordele, der kan modvirke eventuelle omkostninger. Ved delmodel 3a og 3b vil indvirkningerne svare til indvirkningerne under model 2. Foranstaltningerne vil dog være obligatoriske, og mulighederne for at skræddersy foranstaltningerne til de forskellige fiskeritypers særpræg er derfor begrænsede. Ved både model 2 og 3 vil det underminere initiativets bevaringsmålsætninger, hvis mikrovirksomheder fritages for at skulle gennemføre de pågældende foranstaltninger, da mere end 90 % af de små fartøjer i realiteten ville blive udelukket. Dette er af hensyn til proportionalitetsprincippet ikke muligt.

Forenkling og de administrative byrder:

De administrative udgifter ved model 1 antages at være neutrale. Ved model 2 antages omkostningerne til administration og overvågning at beløbe sig til ca. **5,2** mio. EUR årligt. Efter 2014, hvor overvågning af bifangst integreres i rammen for dataindsamling, vil disse omkostninger blive lavere. Ved delmodel 3a anslås de administrative omkostninger at beløbe sig til ca. **14,4** mio. EUR årligt. De øgede omkostninger skyldes yderligere overvågning og inspektion. Ved delmodel 3b vil omkostningerne svare til omkostningerne ved model 2 (ca. **5,2** mio. EUR årligt). I alle tilfælde vedrører mere end 90 % af omkostningerne overvågning og inspektion. De nationale forvaltninger berøres mest.

6. SAMMENLIGNING AF LØSNINGSMODELLER

Ud fra den gennemførte analyse foretrækkes model 2 (en EU-handlingsplan), fordi den vil føre til en reduktion af bifangsten af havfugle i flere fiskerityper, og fordi den kan realisere disse reduktioner med lavere omkostninger for fiskerisektoren og de nationale forvaltninger end de øvrige modeller.

Som nummer to foretrækkes delmodel 3b (obligatoriske afhjælpende foranstaltninger), som har den fordel, at den – i lyset af tidsplanen for indførelsen af en ny ramme for tekniske foranstaltninger – hurtigere vil løse problemet med bifangst af truede havfugle. Den medfører dog en risiko for, at der indføres u hensigtsmæssige foranstaltninger eller foranstaltninger, der ikke er tilstrækkeligt gennemprøvede, og den mangler også den fornødne fleksibilitet til, at disse foranstaltninger kan tilpasses de forskellige områder eller fiskerityper i takt med, at der foreligger stadig flere oplysninger.

Som nummer tre foretrækkes delmodel 3a (obligatoriske overvågnings- og afhjælpningsforanstaltninger), som dog kan omfatte de samme svagheder med hensyn til

kravet om at anvende afhjælpende foranstaltninger i bestemte typer fiskeri. Indførelsen af specifikke overvågningskrav forstærker disse problemer, og der er risiko for, at overvågning vil blive målrettet mod de forkerte områder eller de forkerte redskabstyper.

Hverken delmodel 3a eller 3b omfatter bestemmelser om oplysning eller forskning.

Model 1 (*status-quo*) er den mindst foretrukne model. På kort sigt rummer den økonomiske fordele, men den opfylder ikke de fastlagte målsætninger. Det eksisterende omfang af bifangst af havfugle vil fortsat være uacceptabelt højt, og kendskabet til omfanget af bifangst i forhold til bestandenes størrelse og fiskeriets trussel mod havfuglenes bevaring vil stadig være ringe.

7. OVERVÅGNING OG EVALUERING

I henhold til den foretrukne model, dvs. vedtagelse af en handlingsplan, skal medlemsstaterne indgive rapporter til Kommissionen hvert andet år om omfanget af bifangst af havfugle efter fiskeri- og redskabstype, gennemførelse af evt. afhjælpende foranstaltninger og effektiviteten af disse afhjælpende foranstaltninger. Kommissionen vil i samarbejde med ICES og STECF udvikle et standardrapporteringsformat, som vil hjælpe medlemsstaterne og lette offentlighedens adgang til data.

Ud fra disse rapporter vil Kommissionen gennemføre en foreløbig vurdering af handlingsplanen og derefter udarbejde en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af planen ud fra disse oplysninger.

ICES, STECF og andre ekspertorganer vil efter behov blive anmodet om at bidrage til denne gennemgang. ICES vil f.eks. blive anmodet om at fremlægge et skøn over bestandsstørrelse og omfanget af bifangster for de omhandlede arter med henblik på at benchmarke problemets omfang.

Kommissionen vil foretage en udførlig revision og evaluering af handlingsplanens gennemførelse efter den fjerde rapport (otte år efter handlingsplanens indførelse) og opdatere den i overensstemmelse hermed. Denne revision planlægges, så den falder sammen med havstrategirammedirektivets krav om, at der skal opnås god miljøtilstand i de marine økosystemer senest i 2020.

Parallelt hermed skal medlemsstaterne i henhold til fugledirektivets artikel 12 hvert tredje år rapportere om den nationale gennemførelse af direktivets bestemmelser, hvilket kan tilvejebringe yderligere oplysninger.