



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.5.2014
COM(2014) 265 final

2014/0138 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om förbud mot fiske med drivgarn, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 812/2004, (EG) nr 2187/2005 och (EG) nr 1967/2006 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 894/97

{ SWD(2014) 153 final }

{ SWD(2014) 154 final }

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

Drivgarnsfiske har traditionellt bedrivits med garn med begränsade längder och relativt liten maskstorlek för att fånga olika små/medelstora pelagiska arter som framför allt lever i eller migrerar via kustområden. I slutet av 1970- och början av 1980-talen uppstod mer omfattande problem, då man började använda drivgarn med stora maskstorlekar och nätlängder på tiotals kilometer. Denna typ av stora drivgarn resulterade i en betydande ökning av den oavsiktlig dödligheten hos skyddade arter, bland annat valar och delfiner, havsköldpaddor och hajar, och ledde till internationell oro kring redskapens miljöpåverkan.

Under tidigt nittital utarbetade EU strikta regler för fiske med drivgarn på grundval av särskilda resolutioner antagna av FN:s generalförsamling¹, i vilka man efterlyste ett moratorium för storskaligt pelagiskt drivgarnsfiske² på öppet hav.

Därför är det sedan juni 1992 förbjudet att ombord medföra eller använda drivgarn längre än 2,5 km i EU (med undantag för Östersjön, Bälten och Öresund). Sedan 2002 är alla drivgarn, oavsett storlek, förbjudna om de är avsedda att fånga arter som förtecknas i bilaga VIII till rådets förordning (EG) nr 894/97 (otillåtna arter). Det är också förbjudet att landa arter som förtecknas i bilaga VIII och som har fångats med drivgarn. Vidare är det sedan den 1 januari 2008 förbjudet att ombord medföra eller använda någon form av drivgarn i Östersjön, Bälten och Öresund.

EU:s nuvarande drivgarnslagstiftning har dock visat på brister då de existerande reglerna är lätta att kringgå. Det saknas EU-regler om fiskeredskapens egenskaper (t.ex. största maskstorlek, största garntjocklek, utförningsförhållande osv.) och om redskapsanvändning (t.ex. största avstånd från kusten, nedsäkningsstid, fiskesäsong osv.), och i kombination med möjligheten att föra med andra fiskeredskap ombord har det därför blivit möjligt för yrkesfiskarna att använda drivgarn illegalt för att fånga arter som det är förbjudet att fånga med detta redskap och sedan deklarerat att de har fångats till exempel med ett annat redskap (t.ex. långrev osv.).

Trots bestämmelserna för drivgarn fortsätter rapporterna om otillåten användning av drivgarn i EU:s vatten att komma in. De allvarliga överträdelserna från vissa medlemsstaters sida har bemötts med EU-domstolens avgöranden i de två målen mot Frankrike (C-556/07, C-479/07) och Italien (C-249/08).

Kontroll- och tillsynsåtgärderna ger inte de resultat som krävs eftersom verksamhetens småskaliga karaktär gör det möjligt att anpassa fisket till kontrollerna och hitta strategier för att undvika kontroll. Små drivgarn är fortfarande tillåtna och luckorna i EU-lagstiftningen underlättar den illegala användningen av dem. Detta gör det extremt svårt för kontrollmyndigheterna att få hållbara bevis på illegal verksamhet och att se till att reglerna verkligen efterlevs.

Mot denna bakgrund är det tydligt att dessa redskap fortsätter att ge upphov till allvarlig oro i miljö- och bevarandehänseende.

För att åtgärda situationen och uppfylla EU:s internationella åtaganden om att reglera drivgarnsfisket på ett korrekt sätt föreskrivs i den föreslagna förordningen, med utgångspunkt

¹ FN:s generalförsamlings resolutioner: 44/225 av den 22 december 1989, 45/197 av den 21 december 1990, 46/215 av den 20 december 1991.

² Stora drivgarn definierades som nät längre än 2,5 km enligt konventionen om förbud mot fiske med långa drivgarn i södra Stilla havet (Wellingtonkonventionen, Wellington den 24 november 1989), som trädde i kraft den 17 maj 1991. <http://www.mfe.govt.nz/laws/meas/wellington.html>; <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/08/8-02/large-driftnets.xml>.

i försiktighetsmetoden, ett fullständigt förbud mot att ta ombord eller använda någon typ av drivgarn från och med den 1 januari 2015 i alla EU-vatten. Det införs även en omformulerad och mer uttömmande definition av denna typ av fiskeredskap, i syfte att åtgärda eventuella kryphål.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

Det har gjorts en konsekvensbedömning där information från olika källor beaktats: ett webbaserat offentligt samråd, två samordnade studier³, information från medlemsstaterna och synpunkter från styrgruppen för konsekvensbedömningen.

Konsekvensbedömningen undersökte följande alternativ: 1) Oförändrad situation. 2) Insatser omfattande tekniska åtgärder och/eller kontrollåtgärder för att öka kontrollerbarheten och miljöanpassningen. 3) Ett selektivt förbud mot de drivgarnsfisken som befinner sig fortfarande att åsamka störst skada på strängt skyddade arter och/eller inte klarar att undvika bifångster av icke tillåtna arter. 4) Ett totalförbud mot drivgarnsfiske.

Medlemsstaternas underlåtelse att övervaka dessa fisken eller deras bristande övervakning, både i kontrollhänseende och för vetenskapligt syfte, gjorde tillsammans med den begränsade provtagningen inom de två studierna att det var extremt svårt att få en sammanhängande överblick över den nuvarande fiskeverksamheten och dess faktiska miljöpåverkan. Därför var det inte möjligt att bedöma de olika alternativens effekter utifrån en indikatorstyrd analys.

Alternativ 4 har föredragits framför alternativen 1, 2 och 3, eftersom det i högst grad uppfyller kriterierna för relevans, ändamålsenlighet, effektivitet och samstämmighet, samtidigt som det ger bäst resultat mätt i miljöpåverkan och minskad administrativ börda. Det har fått stöd av mer än 52 % av det offentliga samrådets respondenter, däribland olika fiskarförbund och icke-statliga organisationer. Alternativ 4 har alltså befunnits vara det mest lämpliga alternativet, baserat på principen om tillämpning av försiktighetsmetoden gentemot fisken som innebär en hög risk för oavsiktliga fångster av strängt skyddade arter och där medlemsstaternas övervakning är bristande eller obefintlig.

Majoriteten av de drivgarnsfisken som identifierades är säsongsbundna och de deltagande aktiva flottorna utgörs av kombinationsfartyg och omfattar totalt minst 840 fartyg (utom Östersjön) som är spridda över ett stort område. För de flesta yrkesfiskare består drivgarnsfisket endast i några få månaders fiskeverksamhet om året och en del fiskare använder drivgarn mindre än fjorton dagar om året. Totalförbudet mot att använda drivgarn väntas därför inte leda till en motsvarande minskning av antalet fiskare, då dessa kommer att fortsätta att fiska med de övriga redskap som redan är tillåtna enligt deras fiskelicens. Av den information som samlats in till konsekvensbedömningen framgår att redskapets resultat och betydelse i ekonomiska termer varierar stort mellan fartyg och mellan flottor, men på nationell nivå är påverkan begränsad. För de flottor där det finns tillgång till data, som t.ex. brittiska fartyg, utgjorde det totala värdet av landningar från småskaliga drivgarn (för omkring 250 fartyg) 0,14 % av det totala värdet av brittiska landningar under 2011. För Italien där ett mindre antal på omkring 100 aktiva fartyg har identifierats, är drivgarnens ekonomiska betydelse låg på nationell nivå (0,8 % i värde och 1,3 % i vikt vad gäller landningar), medan det landade värdet sträcker sig mellan 20 och 55 % (upp till 90 % i ett fiske) av omsättningen för dessa fartyg. Däremot är den vinst som genereras av fiske med drivgarn ytterst varierande

³ - MAREA-Särskilt avtal 8 (SI2.646130). *Identification and characterization of the small scale driftnet fisheries in the Mediterranean (DriftMed)*.
- Särskilt avtal 5 (SI2.650655). *Study in support of the review of the EU regime on the small-scale driftnet fisheries*.

och sträcker sig från 1 till 54 % av omsättningen för de fartyg som använder drivgarn, med ett genomsnitt på 22 % för hela det italienska drivgarnsfisket. Det kan visserligen inte uteslutas att förbudet kommer att påverka några av de fartyg som bedriver drivgarnsfiske, men de övergripande socio-ekonomiska effekterna av totalförbudet anses av ovanstående skäl irrelevanta på nationell och subregional nivå.

3. FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER

- **Sammanfattning av den föreslagna åtgärden**

Från och med den 1 januari 2015 införa ett fullständigt förbud mot att ta ombord eller använda någon typ av drivgarn i alla EU-vatten och för alla EU-fartyg. Införa en omformulerad och mer uttömmande definition av drivgarn, i syfte att åtgärda eventuella kryphål i den existerande lagstiftningen.

- **Rättslig grund**

Artikel 43.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

- **Subsidiaritetsprincipen**

Förslaget avser ett område där Europeiska unionen är ensam behörig.

- **Proportionalitetsprincipen**

Förslaget är nödvändigt och lämpligt för genomförandet av ekosystemansatsen inom fiskeriförvaltningen. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de eftersträlvade målen, i enlighet med artikel 5.4 i EU-fördraget.

- **Val av regleringsform**

Föreslagen regleringsform: Europaparlamentets och rådets förordning.

Andra regleringsformer skulle inte vara lämpliga av följande skäl: rättsakten upphäver och ändrar befintliga förordningar, vilket måste ske genom en annan förordning.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Denna åtgärd medför inga ytterligare utgifter för unionen.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING

om förbud mot fiske med drivgarn, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 812/2004, (EG) nr 2187/2005 och (EG) nr 1967/2006 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 894/97

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 43.2,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande¹,
i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och
av följande skäl:

- (1) I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013² fastställs förvaltningsramar för bevarandet av marina biologiska resurser och förvaltningen av fisket efter dem.
- (2) Ett hållbart utnyttjande av de marina biologiska resurserna bör baseras på försiktighetsmetoden, som inte enbart följer av den försiktighetsprincip som avses i artikel 191.2 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, utan även av unionens internationella åtaganden såsom de återspeglas i Förenta nationernas avtal om fiskbestånd³, särskilt artikel 6, och på bästa tillgängliga vetenskapliga bevis.
- (3) Den gemensamma fiskeripolitiken bör bidra till skyddet av den marina miljön, hållbar förvaltning av alla kommersiellt nyttjade arter och i synnerhet till att senast 2020 uppnå god miljöstatus i enlighet med artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG⁴.
- (4) På grund av oron kring miljöpåverkan från stora drivgarn längre än 2,5 km som lett till en ansenlig oavsiktlig dödlighet bland skyddade arter, efterlystes i flera resolutioner antagna av Förenta nationernas generalförsamling ett moratorium för sådana

¹ EUT C [...], [...], s. [...].

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (EUT L 354, 28.12.2013, s. 22).

³ EGT L 189, 3.7.1998, s. 16.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektiv om en marin strategi) (EUT L 164, 25.6.2008, s. 19).

fiskeredskap – resolutionerna 44/225 av den 22 december 1989, 45/197 av den 21 december 1990 och 46/215 av den 20 december 1991⁵.

- (5) I rådets förordning (EG) nr 894/98⁶ fastställs därför en förvaltningsram för bevarandet av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder i form av en generell begränsning på 2,5 km av totallängden för drivgarn, liksom ett förbud mot att ha drivgarn ombord eller att använda drivgarn avsedda för fångst av vissa arter.
- (6) Enligt rådets förordning (EG) nr 2187/2005⁷ är det även förbjudet att ha drivgarn ombord eller att använda drivgarn i Östersjön, Bälten och Öresund från och med den 1 januari 2008.
- (7) De bevarandemål som gäller den oavsiktliga dödligheten bland skyddade arter och som eftersträvas genom ovannämnda regler om drivgarn är fortfarande giltiga och bör stärkas.
- (8) Definitionen av drivgarn bör skärpas så att den blir tydligare i syfte att skapa enhetlighet vad gäller medlemsstaternas förståelse och genomförande av reglerna om drivgarn.
- (9) Det är nödvändigt att utvidga tillämpningsområdet för definitionen så att den inte bara täcker vanliga drivgarn utan även alla eventuella nya typer av drivande nätreddskap som tas fram inom vissa fiskerier. Det är särskilt viktigt att definitionen täcker redskap som till skillnad från drivgarn består av två eller flera nätstycken som alla hänger parallellt på en eller flera ledarlarmer men ändå verkar nära vattenytan på samma sätt som drivgarn och har samma påverkan på de marina resurserna och därför måste regleras på samma sätt.
- (10) De nuvarande rättsliga ramarna för drivgarn har visat på brister och kryphålen i reglerna har gjort det lätt att kringgå och ineffektiva när det gäller att bemöta de bevarandeproblem som dessa fiskeredskap är upphov till.
- (11) Drivgarnsfiske utövas av ett odefinierbart antal småskaliga kombinationsfiskefartyg bland vilka den stora majoriteten verkar utan att omfattas av någon regelbunden vetenskaplig övervakning eller övervakning i kontrollsyfte. På grund av att dessa fiskerier sker i liten skala, vilket gör det lätt att undandra sig övervakning, har kontroll- och tillsynsansträngningarna inte gett nödvändiga resultat mätt i bevarande av marina resurser, i synnerhet när det gäller vissa skyddade arter.
- (12) Illegalt drivgarnsfiske som bedrivs av unionsfiskefartyg, särskilt efter de arter som förtecknas i bilaga VIII till förordning (EG) nr 847/97, fortfar att rapporteras och har gett upphov till kritik vad gäller unionens efterlevnad av tillämpliga internationella skyldigheter i detta avseende.

⁵ Förenta nationernas generalförsamlings resolution A/RES/44/225 av den 22 december 1989 om fiske med stora pelagiska drivgarn och de konsekvenser detta får för oceanernas och havens biologiska resurser, s. 147. Förenta nationernas generalförsamlings resolution A/RES/45/197 av den 21 december 1990 om fiske med stora pelagiska drivgarn och de konsekvenser detta får för oceanernas och havens biologiska resurser, s. 123. Förenta nationernas generalförsamlings resolution A/RES/46/215 av den 20 december 1991 om fiske med stora pelagiska drivgarn och de konsekvenser detta får för oceanernas och havens biologiska resurser, s. 147.

⁶ Rådets förordning (EG) nr 894/97 av den 29 april 1997 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna (EGT L 132, 23.5.1997, s. 1), ändrad genom förordning (EG) nr 1239/98.

⁷ Rådets förordning (EG) nr 2187/2005 av den 21 december 2005 om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Öresund (EUT L 349, 31.12.2005, s. 1).

- (13) Drivgarnsfisket bedrivs dessutom nära eller alldeles vid vattenytan och fortsätter att ge upphov till allvarlig oro när de gäller de oavsiktliga fångsterna av luftandande djur som marina däggdjur, havssköldpaddor och sjöfågel, som i de flesta fall klassificeras som arter som är strängt skyddade enligt unionslagstiftningen.
- (14) Vidare har de övervaknings- och rapporteringssystem som inrättades genom rådets direktiv 92/43/EEG (habitatdirektivet)⁸ inte varit effektiva för kartläggning och registrering av de antropogena orsakerna till dödligheten bland strängt skyddad arter till följd av fiskeverksamhet.
- (15) Enligt ekosystemansatsen inom fiskeriförvaltningen är det ett krav att den negativa påverkan på de marina ekosystemen från fisket minimeras och att oönskade fångster undviks och minskas i så hög grad som möjligt.
- (16) Mot bakgrund av de skäl som anges ovan och i syfte att på ett lämpligt sätt åtgärda de problem vad gäller bevarandet som detta fiskeredskap fortsätter att orsaka samt för att uppnå målen vad gäller miljö och efterlevnad på ett effektivt sätt, och med beaktande av den låga socio-ekonomiska påverkan, är det nödvändigt att införa ett fullständigt förbud mot att ta ombord eller använda någon typ av drivgarn i samtliga av unionens vatten och för alla unionsfartyg, vare sig de verkar inom unionen eller utanför, samt för icke-unionsfartyg i unionens vatten.
- (17) För att göra unionslagstiftningen tydlig är det också nödvändigt att ta bort alla andra bestämmelser som rör drivgarn genom att ändra rådets förordning (EG) nr 850/98⁹, förordning (EG) nr 812/2004, förordning (EG) nr 2187/2005 och rådets förordning (EG) nr 1967/2006¹⁰, samt att upphäva förordning (EG) nr 894/97.
- (18) Fartyg som fiskar med små drivgarn kan behöva en viss tid för anpassning till den nya situationen, vilket kräver en utfasningsperiod. Denna förordning bör därför träda i kraft den 1 januari 2015.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Tillämpningsområde

Denna förordning är tillämplig på all fiskeverksamhet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken såsom föreskrivs i artikel 1.2 i förordning (EU) nr 1380/2013.

Artikel 2

Definition

1. I denna förordning ska definitionerna i artikel 4.1 i förordning (EU) nr 1380/2013 gälla.

⁸ Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 22.7.1992, s. 7).

⁹ Rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer (EGT L 125, 27.4.1998, s. 1).

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1967/2006 av den 21 december 2006 om förvaltningsåtgärder för hållbart utnyttjande av fiskeresurserna i Medelhavet, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och om upphävande av förordning (EG) nr 1626/94 (EUT L 409, 31.12.2006, s. 11.)

2. Utöver detta avses med *drivgarn* ett nätreddskap som består av ett eller flera nätstycken som alla hänger parallellt på en eller flera ledarvar och som flyter på vattenytan eller på en viss nivå under vattenytan med hjälp av flytanordningar och som driver med strömmen, antingen fritt eller med det fartyg vid vilket det är fäst. Det kan vara utrustat med anordningar för att stabilisera garnet eller begränsa dess drivförmåga, till exempel ett drivankare eller ett ankare vid botten fäst vid nätreddskapets ena ände.

Artikel 3

Förbud mot drivgarn

Det ska vara förbjudet att

- a) fånga marina biologiska resurser med drivgarn, och
- b) att ha någon typ av drivgarn ombord på fiskefartyg.

Artikel 4

Ändringar av anknutna förordningar

- 1. I artikel 20 i förordning (EG) nr 850/98 ska punkt 3 utgå.
- 2. Förordning (EG) nr 812/2004 ska ändras på följande sätt:
 - a) Artikel 1a ska utgå.
 - b) I bilaga I ska punkterna A.b och E.b utgå.
 - c) I bilaga III ska punkt D utgå.
- 3. Artikel 2 o, artikel 9 och artikel 10 i förordning (EG) nr 2187/2005 ska utgå.
- 4. I bilaga II.1 till förordning (EG) nr 1967/2006 ska orden "och drivgarns" utgå.

Artikel 5

Upphävande

Förordning (EG) nr 894/97 ska upphöra att gälla.

Artikel 6

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande