



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.3.2007
KOM(2007) 136 endelig

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

**En politik, der skal reducere uønskede bifangster og eliminere udsmid i europæisk
fiskeri**

{SEK(2007) 380}
{SEK(2007) 381}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

En politik, der skal reducere uønskede bifangster og eliminere udsmid i europæisk fiskeri

1. EU'S FORPLIGTELSE TIL AT REDUCERE UDSMID

Udsmid - overbordkastning af døde, uønskede fisk taget som bifangst - er et alvorligt problem i europæisk fiskeri, og derfor mener Kommissionen, at foranstaltninger til løsning af dette problem må have høj prioritet. Formålet med denne meddelelse er at tage skridt til udformning af en politik, der reducerer uønskede bifangster og gradvis eliminerer udsmid i europæisk fiskeri.

Med den nye udsmidspolitik kan uønskede bifangster reduceres ved at fremme adfærd og teknologi, der kan modvirke uønskede bifangster. Midlerne er gradvis indførelse af et udsmidsforbud - hvor alle fangede fisk og krebsdyr landes - og supplerende foranstaltninger såsom tilskyndelse til at forbedre fiskeredskabers selektivitet, forpligtelse til at skifte fiskeplads og realtidslukninger.

Det grundlæggende gennemførelsesprincip er at regulere fangster i stedet for at landinger. Politikken går ud på, at forvaltningen skal baseres på, hvilke specifikke resultater - maksimal acceptabel indvirkning - der skal opnås, i stedet for at fastsætte bestemmelser for specifikke tekniske løsninger. I en sådan resultatbaseret forvaltning overlades det i videst muligt omfang til fiskerierhvervet selv at finde tekniske løsninger, der er økonomisk og praktisk gennemførlige, og som leverer de ønskede resultater. Dette er et markant skift i den måde, den fælles fiskeripolitik gennemføres på.

I en meddelelse om udsmid, som Kommissionen vedtog i 2002¹, fastslog Kommissionen, at det var et vigtigt mål for den fælles fiskeripolitik fremover at få reduceret udsmidet i europæisk fiskeri. Derpå vedtog Rådet konklusioner af 3. april 2003, hvor det opfordrer Kommissionen til at undersøge forskellige måder at løse dette problem på, og især at fremme gennemførelsen af pilotprojekter til reduktion af udsmid i samarbejde med fiskerierhvervet. Selv om der er blevet gennemført et par projekter, som har givet gode resultater, har der dog ingen indgreb været for de fleste fiskeriers vedkommende, og indvirkningen på de samlede bifangster er ubetydelig.

¹ KOM(2002) 656. Af andre meddelelser, der vedrører udsmid set ud fra et miljømæssigt synspunkt, kan nævnes KOM(2002) 186 og KOM(2004) 438.

Denne meddelelse er et debatoplæg, som skitserer, hvordan man kan reducere uønskede bifangster og gradvis eliminere udsmid. Yderligere baggrundsmateriale kan findes i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene i tilknytning til denne meddelelse².

2. UDSMID - VIRKNINGER, ÅRSAGER OG OMFANG

FAO definerer udsmid som "den del af det samlede mængde fanget organisk animalsk materiale, der af en eller anden grund smides væk eller dumpes i havet. Det omfatter ikke vegetabilsk materiale og affald efter høst såsom indvolde. De udsmidte dyr kan være døde eller levende³. Udsmid kan bestå af arter, som udnyttes kommercielt, men som på grund af markedsforhold, kvoterestriktioner eller mindstelandingsmål ikke bringes i land. Udsmid kan efter denne definition også bestå af andre organismer, som fanges utilsigtet, f.eks. ikke-målarter, det være sig fisk, krebsdyr, bløddyr, havpattedyr og havfugle.

Uønskede bifangster og efterfølgende udsmid har en lang række negative konsekvenser. Uønskede bifangster er spild af samfundsressourcer. Fangst af ungfisk af målarter giver, når man ser ind i fremtiden, færre fiskerimuligheder for sådanne arter og mindre gydebiomasse, da de fangede ungfisk jo ikke kan bidrage til formeringen i kommende gydeperioder. Udsmid af kønsmodne målarternes individer er spild og reducerer umiddelbart den pågældende bestands gydebiomasse. Fangst og udsmid af fisk, krebsdyr, havfugle eller havpattedyr, som ikke er målarter, har en unødvendig negativ indvirkning på det marine økosystem, eftersom det påvirker den måde, økosystemet fungerer på, og økosystemets biodiversitet negativt uden at give samfundsmæssige fordele. En række marine organismer, herunder visse haj- og rokkearter, er meget følsomme over for fiskeri og risikerer at blive reduceret til et meget lavt niveau, også selv om de kun fanges som uønsket bifangst. I sådanne tilfælde kan de forhold, at man utilsigtet kommer til at slå blot nogle få individer ihjel, være kritisk set ud fra et biodiversitetssynspunkt. Udsmid af uønskede bifangster gør ikke problemet mindre, fordi de fleste fiske- og krebsdyrsarter allerede er døde eller kun har ringe overlevelsesmuligheder, når de har været fanget og er blevet smidt ud igen.

Fangster af marine organismer smides ud igen af økonomiske årsager og/eller på grund af visse gældende bestemmelser.

² Teknisk baggrund for Kommissionens meddelelse "En politik, der skal reducere uønskede bifangster og eliminere udsmid i europæisk fiskeri". Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene - SEK(2007) 380.

³ FAO Fisheries Technical Paper 339 (1994), FAO Fisheries Report 547 (1996) og FAO Fisheries Technical Paper 470 (2005).

Der er i mange fiskerier et stærkt økonomisk incitament til udsmid for at maksimere landingernes værdi, også kaldet "high-grading", især når forskellige størrelser eller kvaliteter af fisk giver forskellige markedspriser, eller når arter med meget forskellig markedsværdi fanges sammen. Endvidere kan visse organismer have lav eller slet ingen værdi, fordi der ikke er noget marked for dem. Men selv om der er et marked for dem, koster håndteringen af og anvendelsen af opbevaringsplads på alle fangede salgbare organismer dyrt og kan give betydelige økonomiske tab, når man i stedet for kunne have prioriteret organismer med høj markedsværdi.

Visse af de gældende bestemmelser fører uundgåeligt til udsmid. Anvendelsen af TAC'er som hovedforvaltningsinstrument i blandede fiskerier medfører udsmid, når der af visse arter fanges større mængder, end der er kvote til, mens der for andre arter stadig er kvote tilbage. Anvendelsen af mindstelandingsmål medfører også udsmid, især i blandede fiskerier, hvor arter med forskellig voksenstørrelse fanges sammen.

Der er via dataindsamlingsforordningen siden 2002 systematisk blevet indsamlet data om udsmid i europæisk fiskeri. Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF) har udarbejdet en foreløbig oversigt⁴ over udsmid baseret på data fra 2003-2005. Udsmidet varierer fra 20-60 % af fangstvægten for diverse typiske fiskerier, der udnytter demersale bestande. For torskefiskeriet i Østersøen vurderedes udsmidet til at være lavt. I Nordsøen blev det anslået, at udsmidet for bomtrawl udgør 40-60 % af fangsten og for demersale trawl ca. 40 %. Vest for De Britiske Øer udgør udsmidet for bundtrawl 20-40 %. I de mere sydlige EU-farvande i Atlanterhavet udgør udsmidet for toggergarn og hildingsgarn under 20 %, mens det for trawlrudskaber udgør 30-60 %. De foreliggende data dækker ikke alle fiskerier og arter, og visse data er ikke repræsentative. STECF har derfor ikke kunnet anslå det samlede absolutte udsmid i europæisk fiskeri. Overslag baseret på tidligere undersøgelser⁵ viser udsmid af størrelsesordenen 500 000 - 880 000 t i Nordsøen i 1990'erne, hvor bomtrawlere, der fiskede målrettet efter tunge, jomfruhummertrawlere og i visse år trawlere, der fiskede målrettet efter hvidfisk, tegnede sig for hovedparten.

3. FORANSTALTNINGER TIL GRADVIS INDFØRELSE AF FORBUD MOD UDSMID OG TIL NEDBRINGELSE AF UØNSKEDE BIFANGSTER

Der er i visse fiskerier i Norge, Island, Canada og New Zealand indført en politik, der skal reducere uønskede bifangster gennem forbud mod udsmid af kommercielle arter. Erfaringerne herfra stammer fra fiskerier, hvor der målrettet kan fiskes efter én art ad gangen, og derfor har man ikke haft de komplikationer som ved fiskerier, hvor der fanges forskellige arter samtidigt. I EU er der visse fiskerier – f.eks. mange pelagiske fiskerier - hvor man målrettet kan fiske efter enkeltarter, og her kan man drage nytte af internationale erfaringer. Der er dog mange demersale fiskerier i EU, hvor der fanges flere arter samtidigt, og her kan man ikke umiddelbart drage nytte af disse erfaringer.

⁴ EU-flådens udsmid. Rapport fra Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri. Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene .
http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports_en.htm

⁵ Som sammenfattet i FAO Fisheries Technical Paper 470 (2005).

For at reducere uønskede bifangster og gradvis eliminere udsmid i europæisk fiskeri må man derfor kombinere flere instrumenter.

Med en ny udsmidspolitik tilstræbes det at få bugt med den eksisterende udsmidspraksis. Dette mål vil blive nået i EU-farvande ved at tage de enkelte fiskerier hvert for sig og skræddersy planer for dem, der kan omfatte udsmidsforbud og andre supplerende foranstaltninger til nedbringelse af bifangster. Samtidig vil EU i regionale fiskeriforvaltningsorganisationer fremme initiativer til eliminering af udsmid.

Udsmidsforbud skal gælde for alle fisk og krebsdyr. Der kan indrømmes undtagelser for specifikke arter, der smides ud igen i specifikke fiskerier, idet det dog skal være klart bevist, at en stor del af dyrene overlever på lang sigt.

De eksisterende forvaltningsforanstaltninger, der tilskynder til udsmid i blandede fiskerier, skal tages op til fornyet overvejelse og ændres, så incitamentet til udsmid reduceres eller fjernes. Anvendelsen af TAC'er i blandede fiskerier uden supplerende foranstaltninger til kontrol af fiskeriindsatsen vil tilskynde til fortsat fiskeri efter arter, som fartøjet har opbrugt sin kvote for, så længe der er arter tilbage, som fartøjet endnu ikke har opbrugt sin kvote for. TAC'er må derfor kombineres med foranstaltninger til at holde indsatsen inden for visse grænser, der vil stoppe fiskerierne, når der kun er kvoter tilbage for nogle få arter, der stadig må befiskes. Desuden kan der i blandede fiskerier være behov for at indføre mekanismer, der giver en vis fleksibilitet og visse muligheder for kvoteoverdragelse.

På grund af mindstelandingsmål er fartøjerne for øjeblikket tvunget til at smide undermålsfisk ud igen. Hvis der indføres krav om, at alle fisk skal landes, bør ungfisk beskyttes mod målrettet fiskeri ved at gøre afsætning - i stedet for landing - af sådanne fisk ulovlig gennem indførelse af mindstemål for afsætning af fisk til konsum.

Andre eksisterende instrumenter i den fælles fiskeripolitik og supplerende foranstaltninger vil også kunne anvendes til at reducere uønskede bifangster og eliminere udsmid. Af sådanne instrumenter kan nævnes tilskyndelse til udvikling og anvendelse af selektive redskaber, realtidslukninger, tvunget fiskepladsskift, kvotefleksibilitet, afgifter på uønskede bifangster og konfiskering af uønskede bifangster.

Den mest effektive foranstaltning til motivering af fiskerierhvervet til at reducere uønskede bifangster er et udsmidsforbud. Hvis der indføres forbud mod udsmid, bliver uønskede bifangster en omkostningsfaktor, og det kan fremme udviklingen af teknologier og metoder, der kan nedbringe fangsten af uønskede fisk. Ved at kombinere udsmidsforbud med supplerende foranstaltninger såsom realtidslukninger og tvunget fiskepladsskift får man et stærkt incitament til at undgå bifangster, hvis man samtidig vejleder om, hvordan man undgår bifangster.

I stedet for at indføre yderligere tekniske forskrifter skal en ny strategi baseres på fiskeriaktivitetens maksimale acceptable indvirkning. Gennem denne politik skal den negative indvirkning, som fiskeri har, ved at marine organismer unødvendigt slås ihjel, formindskes. Normer for maksimal acceptabel bifangst af usælgelige organismer, unge organismer og organismer ud over kvoten vil således blive fastsat fra fiskeri til fiskeri. Disse normer vil i første omgang blive baseret på en reduktion i forhold til den aktuelle situation og vil så gradvis blive reduceret yderligere for at fremme teknologisk udvikling og justering af fangstmetoder, der kan bidrage til at undgå sådanne bifangster.

Med denne strategi gælder det altså først og fremmest om gradvis at eliminere udsnid og markant at reducere uønskede bifangster gennem resultatorienteret frem for metodeorienteret forvaltning. En sådan strategi vil være en markant ændring i europæisk fiskeriforvaltning. I en sådan strategi erstattes de mange mikroforvaltningsspecifikationer for fiskeredskaber og fangstmetoder af krav om specifikke resultater (maksimal acceptabel bifangst), og fiskerierhvervet kan så frit vælge de løsninger, der bedst passer til den praktiske og økonomiske virkelighed i de enkelte fiskerier. Strategien vil således i vid udstrækning bygge på fiskerierhvervets initiativer til at finde tekniske løsninger og løse andre gennemførelsesspørgsmål. Et krav om, at alle fisk skal landes, betyder, at der undertiden vil blive landet fisk ud over kvote eller fisk under mindstemålet for afsætning. Det må overvejes, om sådanne landede bifangster skal modregnes i kvoterne, og om kvoteordningen bør ændres, så den også kommer til at omfatte bifangster. Hvad angår afsætningen af sådanne bifangster skal det overvejes, om de skal sælges via de normale markedssystemer til konsum (hvis de overholder mindstemålet for afsætning) eller til forarbejdning til fiskemel og -olie eller andet. Der skal træffes beslutning om, hvorvidt og i givet fald hvordan en del af udbyttet ved sådant salg kan anvendes til at dække de nye udgifter, som gennemførelsen af landingsforbudsforanstaltningerne medfører, dvs. enten de offentlige udgifter eller fiskernes egne udgifter.

4. OVERVÅGNING OG KONTROL

På grund af det stærke økonomiske incitament til udsnid må det forventes, at der under visse omstændigheder fortsat vil kunne finde udsnid sted, efter at der indført en politik til nedbringelse af bifangster, herunder forbud mod udsnid, f.eks. hvor bestemmelserne ikke håndhæves ordentligt, eller hvor de retlige konsekvenser ikke står mål med de umiddelbare økonomiske fordele ved udsnid. For Kommissionen er håndhævelsen således et altafgørende aspekt ved gennemførelsen. Kommissionen vil foreslå bifangstforvaltningsforanstaltninger, for hvilke der i praksis kan indføres overvågningsordninger, og som er omkostningseffektive. Det er vanskeligt at observere udsnid, når det finder sted, og det er vanskeligt at dokumentere, når det har fundet sted. Det kan derfor hævdes, at det aldrig bliver muligt at håndhæve et forbud mod udsnid fuldstændigt og garantere, at alt ulovligt udsnid elimineres. Ikke desto mindre kan der opnås et positivt resultat, hvis tilstrækkeligt mange fiskere ændrer adfærd (f.eks. anvender mere selektive redskaber eller sejler væk fra områder, hvor der er for store bifangster), fordi de overholder udsnidsforbuddet, og/eller fordi håndhævelsesordningen har lagt tilstrækkeligt pres på fiskere, som overtræder forbuddet.

Observatørordninger kommer til at spille en stor rolle i håndhævelsen. Sådanne ordninger er dog ikke i sig selv nogen universalløsning, idet de er dyre, især hvis der skal observatører om bord på et meget stort antal små og mellemstore fartøjer. Som bekræftet af erfaringerne fra andre lande, der har indført forbud mod udsmid, skal observatørordninger indgå i en samlet håndhævelsesordning, der mindst skal omfatte:

- nøje overvågning af de enkelte fartøjers landinger kombineret med systematisk analyse af detaljerede fangst- og landingsdata, som sammenholdes med data fra observatører om bord, når det ikke er muligt at have sådanne observatører om bord på alle fiskerfartøjer
- ordninger med elektroniske logbøger med næsten realtidsregistrering af fangstsammensætning, især når der er planer om at indføre realtidslukning af visse områder
- overvågning og kontrol af fiskeredskaber
- inddragelse af og samarbejde med aktører.

Fangster, der skal landes, selv om fiskerfartøjerne ikke må sælge dem (f.eks. fisk, der ikke opfylder mindstemålet for afsætning og fangster ud over kvote), skal også overvåges nøje, så det sikres, at de ikke forstyrrer de eksisterende legale markeder, og at de ikke giver fiskerfartøjerne ulovlige indtægter.

Overvågning og analyse af bifangster med henblik på at gennemføre realtidslukninger vil kræve, at der løbende indsamles og analyseres data fra alle flåder, og at der indføres en mekanisme, der åbner mulighed for, at et EU-organ kan kommunikere med den relevante medlemsstat om behovet for at indføre lukninger.

Hvis anvendelsen af kvoter gøres mere fleksibel, må der indføres mekanismer, som sikrer, at fleksibiliteten anvendes ens i hele EU.

Det er nødvendigt at overvåge virkeliggørelsen af målene for denne politik. Det vigtigste mål er at reducere den uønskede dødelighed for marine organismer. Derfor er det væsentligt, at der opstilles videnskabelige programmer til overvågning af udviklingen i dødeligheden for de pågældende populationer.

5. SAMFUNDSMÆSSIGE VIRKNINGER AF EN POLITIK, DER SKAL REDUCERE BIFANGSTER, OG ÆNDRINGSINCITAMENTER

Den nye politik får meget forskellige økonomiske og sociale virkninger, alt efter strukturen og den økonomiske situation i de enkelte fiskerier og i de fiskeriafhængige kystsamfund. Der vil derfor blive lavet økonomiske og sociale konsekvensanalyser inden for de retsfor skrifter, der gælder for de enkelte fiskerier.

Meget generelt sagt vil en gradvis indførelse af en politik til eliminering af udsmid på kort sigt kunne medføre nettoomkostningsstigninger og indkomsttab. Håndtering og opbevaring af bifangster af ringe handelsværdi er ikke gratis, og indtægterne fra den samlede landing vil blive lavere. Lukning af områder og krav om at skifte fiskeplads kan give større afstand til fiskepladserne og dermed længere sejl tid og øgede brændstofsudgifter. Obligatorisk anvendelse af selektive redskaber vil ligeledes kunne give lavere rentabilitet på kort sigt. Det må også forventes, at det får virkninger længere nede i afsætnings- og distributionskæden, fordi der landes og håndteres fisk, der hidtil er blevet smidt ud igen.

På længere sigt giver det dog økonomiske fordele, idet reducerede bifangster af ungfisk og fisk ud over kvote vil give større og sundere bestande og dermed øgede fiskerimuligheder. Endvidere vil der kunne skabes nye markeder for produkter fremstillet af fangster, der tidligere blev smidt ud igen.

Håndhævelsen bør kompletteres med incitament er til at undgå uønskede bifangster og udsmid.

Et muligt incitament kunne være at indføre en præferencestatus såsom privilegeret adgang til fiskerier på basis af dokumenteret lave bifangster.

Det kan også overvejes, om den nødvendige udvikling af ny teknologi og praksis bør støttes via Den Europæiske Fiskerifond (EFF). Der kan også ydes støtte til udvikling af alternativ anvendelse af fisk, der tidligere blev smidt ud igen, især uundgåelige bifangster af arter med ringe eller ingen handelsværdi. Det kunne også overvejes at støtte udviklingen af avancerede fiskeristrategier på basis af informationssystemer, der kan give flåderne oplysninger om områder med høj risiko for uønskede bifangster.

6. VEJEN FREM

Dette dokument skal danne grundlag for en drøftelse med medlemsstaterne og aktørerne i 2007 om principperne for gennemførelse af en politik, der gradvis skal eliminere udsmid og reducere uønskede bifangster i europæisk fiskeri. Der vil blive opstillet en tidsplan og en gennemførelsesplan for de enkelte fiskerier. På baggrund heraf vil der så fra 2008 blive udarbejdet og fremlagt forordninger.

Den gradvise udarbejdelse af forordninger for alle EU-fiskerier er et langtidsprojekt.