



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 21.9.2011
KOM(2011) 578 endelig

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

**om gennemførelse af visse bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 812/2004 om
foranstaltninger vedrørende utilsigtede fangster af småhvaler ved fiskeri og om ændring
af forordning (EF) nr. 88/98**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførelse af visse bestemmelser i Rådets forordning (EF) nr. 812/2004 om foranstaltninger vedrørende utilsigtede fangster af småhvaler ved fiskeri og om ændring af forordning (EF) nr. 88/98

1. INDLEDNING

Ved Rådets forordning (EF) nr. 812/2004¹ fastsættes foranstaltninger for indberetning af utilsigtede fangster af småhvaler i forbindelse med nærmere bestemte fiskerier og foranstaltninger til at begrænse sådanne fangster. Forordningen indeholder en angivelse af fiskerier, hvor det er påbudt at anvende akustiske alarmer (ADD), de tekniske specifikationer og betingelserne for anvendelsen af disse alarmer og fiskeri, hvor observatørordninger skal føres ud i livet for at opnå repræsentative data og vurdere omfanget af bifangster af småhvaler. Medlemsstaterne er ansvarlige for at håndhæve kravet om, at de akustiske alarmer anvendes, og overvåge deres effektivitet i tidens løb samt for at indføre overvågningsordninger i henhold til denne forordnings retningslinjer.

I henhold til forordningens artikel 6 skal medlemsstaterne forelægge Kommissionen en årsberetning om gennemførelsen af visse af forordningens bestemmelser. I overensstemmelse med artikel 7 skal Kommissionen efter at have modtaget medlemsstaternes anden beretning udarbejde en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af denne forordning². Efter at medlemsstaterne har forelagt den fjerde årsberetning, skal Kommissionen forelægge en ajourført meddelelse for Europa-Parlamentet og Rådet. Disse meddelelser skal bygge på en vurdering af medlemsstaternes beretninger og samtidig tage hensyn til vurderinger, der er foretaget af Det Internationale Havundersøgelsesråd (ICES) og Den Videnskabelige, Tekniske og Økonomiske Komité for Fiskeri (STECF). Hensigten med nærværende dokument er at opfylde Kommissionens anden rapporteringsforpligtelse.

Denne meddelelse indeholder et resumé af de oplysninger, der er indsamlet i perioden 2007-2009 og forelagt af medlemsstaterne for Kommissionen efter forordningens artikel 6. ICES og STECF blev også anmodet om at analysere de nationale beretningers videnskabelige indhold, gennemførelsen af forordningen og i givet fald medlemsstaternes yderligere videnskabelige rapporter. Konklusionerne af ICES' og STECF's analyse er gengivet.

2. ANALYSE AF MEDLEMSSTATERNES ÅRSBERETNINGER

Medlemsstaternes rapportering i henhold til forordning (EF) nr. 812/2004 er forbedret siden Kommissionens første meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet i 2009, men medlemsstaternes oplysninger er stadig uensartede med hensyn til indhold og format. Både ICES og STECF påpeger, at den manglende overensstemmelse, der er konstateret i medlemsstaternes

¹ Ved Rådets forordning (EF) nr. 812/2004, der er vedtaget i april 2004, fastsættes foranstaltninger vedrørende utilsigtede fangster af småhvaler ved fiskeri, og forordning (EF) nr. 88/98 ændres.

² KOM(2009) 368 endelig.

oplysninger, forringer mulighederne for at vurdere, i hvilket omfang forordningen er gennemført. Få medlemsstater (Irland, Nederlandene, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige) har frivilligt overtaget det indberetningsformat, som ICES og STECF foreslog. Dette standardformat blev formelt vedtaget af medlemsstaterne i maj 2010. Dermed forventes en bedre sammenhæng i den fremtidige rapportering.

Blandt EU's 22 kystmedlemsstater har alle undtagen én forelagt mindst en årsberetning. Seks medlemsstater (Belgien, Cypern, Grækenland, Malta, Bulgarien og Rumænien) har meddelt Kommissionen, at de ikke har nogen rapporteringsforpligtelse i henhold til forordningen. Dette skyldes enten, at deres flåder ikke udfører fiskeri, der er omfattet af bilag I (brug af ADD) eller bilag III (ombordværende observatører) til forordningen, eller – for så vidt angår Bulgarien og Rumænien – at deres fiskeri udelukkende finder sted i Sortehavet, som ikke er omfattet af forordningen. Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Irland, Italien, Letland, Nederlandene, Polen, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige har forelagt beretninger med data fra ombordværende observatører. Alle undtagen én har forelagt overslag over utilsigtet fangst.

Trods tegn på forbedringer har Kommissionen fået det klare indtryk, at der i mange medlemsstater stadig er problemer med gennemførelsen af forordning (EF) nr. 812/2004, og nærmere bestemt når det gælder følgende krav:

2.1. Krav om at benytte ADD

Otte medlemsstater (Danmark, Estland, Frankrig, Tyskland, Irland, Polen, Spanien og Det Forenede Kongerige) udfører fiskeri, for hvilket der er krav om at anvende ADD. Disse medlemsstater har rapporteret om deres anvendelse på baggrund af kontrol- og håndhævelsesorganers direkte kontrolovervågning, interviews med fiskere og pilotundersøgelser. Overordnet set står det ikke klart, i hvor høj grad bestemmelserne i forordningens artikel 2 og 3 er gennemført, og i de nationale beretninger findes der tegn på, at fartøjernes faktiske anvendelse og medlemsstaternes overvågning fortsat er utilfredsstillende.

Alle de medlemsstater, der anvender ADD, har konkluderet, at der er behov for at arbejde videre med at forbedre pålideligheden, effektiviteten og den praktiske håndtering af det forhåndenværende udstyr. Disse problemer har medført, at så godt som alle berørte medlemsstater har ladet foretage undersøgelser for dels at overvåge og vurdere brugen af ADD og dels forbedre deres praktiske håndtering og tekniske egenskaber i samarbejde med adskillige fabrikanter. Sikkerhedsrisici ved brug af ADD er også blevet overvejet, men medlemsstaternes beretninger viser, at disse i vid udstrækning kan fjernes gennem bedre design, bedre kvalitetskontrol på leverandørplan tillige med ændring af den operationelle praksis. Nogle medlemsstater har også afprøvet nye typer ADD, der udbydes på et kommercielt grundlag, og mindst én af disse nye akustiske alarmer har givet opmuntrende resultater. Erhvervssektoren har ydet et godt bidrag til alle disse afprøvninger, og dette forskningssamarbejde bør videreføres.

De årlige omkostninger ved at tage ADD i brug er også stadig problematisk. De kan variere betydeligt alt efter den anvendte teknologi i de akustiske alarmer, og hvor hyppigt ADD bortkommer under specifikke fiskerier. Omkostningerne anses for at være betydelige ved fiskeri med faststående net³, og disse omkostninger sammenholdt med ringe pålidelighed og

³ Faststående net omfatter hildingsgarn, indfiltringsgarn og toggegarn.

en negativ påvirkning af fiskeriet har modvirket anvendelsen af ADD og forordningens overholdelse. Adskillige medlemsstater har imidlertid iværksat støtteordninger eller udleveret gratis ADD til fiskerne for at kompensere for omkostningerne og forsøge at styrke anvendelsen. Dette har hjulpet i nogle tilfælde, men ikke på en ensartet måde på tværs af medlemsstaterne, og løsningen synes kun at fungere på kort sigt.

Flere medlemsstater har undersøgt virkningerne af at øge afstanden mellem ADD, der er anbragt på faststående garn, og konkluderet, at en fordobling af afstanden tilsyneladende ikke mindsker deres effektivitet. Ved at fordoble afstanden mindskes fiskernes omkostninger. Ifølge forordningens artikel 3 kan medlemsstaterne tillade midlertidig anvendelse af akustiske alarmer, der afviger fra specifikationerne i forordningens tekniske bilag, og dette omfatter også en forøgelse af afstanden mellem de akustiske alarmer. Mindst to medlemsstater har taget denne undtagelsesbestemmelse i anvendelse.

Der er stadig delte meninger om ADD hos ikke-statslige organisationer, som ifølge disse kan tænkes at medføre tab af levesteder og støjpåvirkninger af miljøet, men der foreligger ikke videnskabeligt belæg for disse virkninger. Ikke-statslige organisationer har også nævnt tilvænnning som en årsag til, at ADD ikke fungerer, men igen er der kun sparsom videnskabelig dokumentation for, at dette reelt er tilfældet. ICES har konkluderet, at disse påvirkninger er udokumenterede, og det virker rimeligt at antage, at eftersom ADD reelt nedbringer utilsigtede fangster af marsvin, vejer dette tungere end de potentielle bivirkninger.

Et andet spørgsmål af relevans for ADD er udviklingen af systemer til at afdække, om de fungerer hensigtsmæssigt. Kontrol- og håndhævesorganer i en række medlemsstater har oplyst, at det er praktisk talt umuligt at håndhæve forordningens bestemmelser på grund af problemerne med at afprøve, hvorvidt de akustiske alarmer fungerer, eller om fiskere faktisk har anvendt dem på fiskeredskaberne. De tyske og danske myndigheder har udviklet en overvågningsanordning, som gør det muligt at kontrollere ADD på havet. Medlemsstaternes kontrolmyndigheder bør foretage en yderligere vurdering af, om denne anordning bør indføres.

2.2. Krav om oprettelse og indførelse af observatørordninger

De fleste medlemsstater har opfyldt dette krav med en kombination af særlige overvågningsprogrammer, pilotprojekter, observationer inden for rammen for dataindsamling (DCF) og fra forskellige andre videnskabelige og tekniske forsøg. I henseende til betingelserne i forordningens artikel 5 fremgår det klart, at der er anvendt velkvalificerede observatører i alle tilfælde.

Danmark, Frankrig, Letland, Polen, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige har alle rapporteret om en observeret fiskeriindsats, der overstiger de niveauer, som er fastlagt ved forordningen. Danmark, Finland, Frankrig, Irland, Nederlandene, Slovenien og Det Forenede Kongerige opfyldte også det krævede kontrolniveau i fartøjsgrupperne ≤ 15 m og ≥ 15 m. Estland, Portugal og Tyskland har kun opnået et lavt kontrolniveau for deres fiskeri af forskellige grunde, der vedrører omkostninger og disponible observatører.

En række begrænsninger, som hæmmer observationer og nytten heraf, indberettes af et antal medlemsstater og også af ICES. Disse problemer vedrører a) udsendelse af observatører, b) opfyldelse af forordningens krav til kontrol af fiskeriindsats og c) administrative og økonomiske begrænsninger.

- a) Nogle medlemsstater rapporterer om problemer med at få adgang til fartøjer på grund af manglende anmeldelse til observatører af fartøjsbevægelser fra brancheorganisationer eller individuelle fiskere; misforståelse af observatørers rolle, der fører til manglende samarbejde fra fiskere; utilstrækkelige pladsforhold, der hindrer observatører i at være til stede på havet, navnlig om bord på små fartøjer; eller personalemangel (individuelle observatører), hvilket vanskeliggør prøveudtagning, når observatørerne skal kombinere prøveudtagning af udsnid med overvågningen af bifangster af småhvaler.
- b) Det fremgår klart selv af en overfladisk gennemgang af indberetningerne i medfør af forordningen, at meget få medlemsstater har formået at give et overslag over utilsigtet fangst med en variationskoefficient (cv)⁴ i nærheden af 0,3 som krævet i forordningen. Dette skyldes først og fremmest det lave antal observerede bifangsthændelser, hvilket gør en validering af de opnåede resultater statistisk usikker. For at nå frem til en cv på 0,3 kræves en bredt anlagt prøveudtagning, der er dyr og ifølge ICES ikke er realistisk i en situation, hvor utilsigtet fangst er sporadisk (dvs. bifangsthændelser er sjældne i den forstand, at en stor del af det samlede antal udførte træk vil skulle observeres for at have en rimelig chance for at observere sådanne hændelser). Medlemsstater, der valgte et observationsniveau på 5 % af fiskeriindsatsen i det berørte fiskeri ved hjælp af pilotovervågningsordninger, som tillades ifølge forordningen, berettede også om vanskeligheder med at overholde denne bestemmelse fuldt ud. I nogle tilfælde måtte medlemsstaterne overvåge et stort antal fartøjer for at dække 5 %-målet eller iagttage flere fiskerityper, hvori deres fartøjer deltog. Overordnet set resulterede dette i, at observationsniveauet for nogle fiskerier lå på eller over 5 %, mens observationsniveauet for andre fiskerier lå et godt stykke under 5 % eller slet ikke blev observeret.
- c) Nogle medlemsstater påpegede, at det hidtidige observationsniveau ikke længere kan støttes finansielt i fremtiden, navnlig i betragtning af den aktuelle økonomiske situation. Mange medlemsstater har konkluderet, at det ikke er omkostningseffektivt at have særlige observatørprogrammer til denne forordning alene, og har derfor benyttet andre observatørprogrammer.

2.3. UTILSIGTEDE FANGSTER

Ud fra de forelagte beretninger vurderes de utilsigtede fangster at være lave i mange af de observerede fiskerier, selv om det i de fleste tilfælde er vanskeligt at ekstrapolere de observerede fangster til overslag over den samlede fangst på flådeniveau. Derfor findes der ikke nøjagtige overslag over niveauet af utilsigtede fangster. Både ICES og STECF understreger imidlertid, at signifikante, utilsigtede fangster konsekvent er blevet rapporteret i adskillige fiskerier. Frankrig, Nederlandene og Spanien indberettede utilsigtede fangster af småhvaler i fiskerier med faststående garn i ICES-underområde IV, VII og VIII. De utilsigtede fangster bestod overvejende af marsvin, delfin og sribet delfin.

Efter observationer i forbindelse med Frankrigs og Spaniens fiskeri med flydetrawl er der indberettet utilsigtede fangster af delfin i ICES-underområde VII og VIII. Frankrig indberettede utilsigtet fangst i samme områder af fire langluffede grindehvaler. Efter

⁴ Variationskoefficienten (cv) defineres som forholdet mellem standardafvigelsen og middelværdien.

observationer i forbindelse med Frankrigs fiskeri i Middelhavet er der indberettet utilsigtede fangst af tre sribede delfiner og et øresvin.

De øvrige medlemsstater indberettede ingen bifangst i de observerede fiskerflåder, for hvilke overvågning er påkrævet i henhold til forordningen. Dette blev ofte forklaret med, at samspillet mellem havpattedyr og fiskeri er minimalt, lavt kontrolniveau for de observerede fiskerier i forhold til den faktiske fiskeriindsats eller en manglende kontrol af fiskeri, hvor utilsigtet fangst har tendens til at være signifikant, dvs. at den forkerte type af fiskeri overvåges. I sidstnævnte tilfælde skyldes dette, at fiskerier, hvor der vides at forekomme bifangster, ikke kræves overvåget efter forordningen, fordi der i disse fiskerier er krav om anvendelse af ADD, som har til formål at mindske bifangster.

Flere medlemsstater har mere end opfyldt indberetningskravene i forordningen og forelagt resultater af observationer af utilsigtede fangster, som er registreret i fiskerier, for hvilke der ikke er krav om overvågning i medfør af forordningen. Disse resultater viste, at bifangst af småhvaler forekom i fiskerier med faststående garn i Nordsøen og Det Keltiske Hav (marsvin, delfin og sribet delfin) samt fiskeri med flydende langline i Middelhavet (langluffede grindehvaler).

Medlemsstaterne indberettede også tilfælde af strandede havpattedyr, der er indberettet som døde efter kontakt med fiskeredskaber. ICES påpeger, at man må passe på ikke at overfortolke data om strandede dyr, og at der må etableres protokoller for at fastslå den reelle dødsårsag. Strandede dyr, der diagnosticeres som døde i fiskenet, kan varsko forvaltere om et potentielt problem, men de bør ikke anvendes i et forsøg på at ekstrapolere omfanget af sådanne utilsigtede fangster.

3. ICES' OG STECF'S RÅDGIVNING

Oplysninger om den samlede bestandsstørrelse af småhvaler i EU's farvande, herunder i Middelhavet, er meget uensartede og utilfredsstillende ud fra et forvaltningsperspektiv. I 2010 foretog ICES⁵ ud fra de bedste tilgængelige oplysninger en vurdering af bestandene af de småhvalarter, som er omfattet af denne forordning. Resultatet af denne vurdering er sammenfattet i nedenstående tabel 1.

Tabel 1 Bestandstilstand for de vigtigste småhvalarter, der er berørt af forordning 812/2004

Art	Område	Status for bestanden
Marsvin	Østersøen	Meget lav – stærkt udryddelsestruet
	Kattegat og Bælthavet	Ukendt – anledning til betænkeligheder
	Atlantehavet (nord)	Stabil eller stigende – tegn på indvandring fra andre områder
	Atlantehavet (syd) – havet omkring Den Iberiske Halvø	Lav forekomst – anledning til betydelige betænkeligheder

⁵ ICES, 2010. EU's anmodning vedrørende forordning 812/2004 om bifangst af småhvaler. Punkt 4, særlig anmodning om rådgivning af maj 2010.

	Nordsøen	Stabil – tegn på vandring mod syd
Delfin	Middelhavet	Ukendt – der er indberettet et brat fald gennem de seneste 30-40 år
	Atlantehavet	Relativt stabil
	Nordsøen	Stabil – lille bestand
Stribet delfin	Middelhavet	Ukendt – sårbar
	Andre områder	Ukendt – antages at være relativt stabil
Øresvin	Middelhavet	Ukendt – flere delbestande i kystområder er klassificeret som udryddelsestruede
	Andre områder	Ukendt – antages at være relativt stabil

Af denne tabel fremgår det, at en marsvinebestand i Østersøen er yderst udryddelsestruet, og fire andre bestande giver ifølge ICES anledning til betænkeligheder, enten fordi der er tegn på nedgang i bestanden, eller fordi der mangler oplysninger. Marsvinebestanden i Sortehavet, som ikke er omfattet af forordningen, anses også for at være truet. De øvrige bestande anses for at være forholdsvis stabile, men dermed være ikke sagt, at utilsigtede fangster af disse arter ikke påvirker bestandene, og det vides ikke, hvordan tendensen ville have udviklet sig uden forordningen.

Efter denne vurdering forsøgte ICES⁶ at foretage en analyse af de samlede utilsigtede fangster af småhvaler opdelt på region og af, hvorvidt disse på det nuværende niveau påvirker bestandene. Grundet de disponible datas ufuldstændige og usammenhængende karakter fandt ICES det kun muligt at vurdere bifangstniveauer i enkelte fiskerier. De foreliggende oplysninger om småhvalers udbredelse og bestandsstørrelse kan ikke anvendes til at evaluere forordningens virkninger. ICES konkluderede dog, at utilsigtede fangster i følgende fiskerier gav anledning til betænkeligheder, og overvågning og risikobegrænsende foranstaltninger bør videreføres, eller at forordningens anvendelsesområde også bør omfatte Sortehavet:

- marsvin, i faststående redskaber i Østersøen, Kattegat, Nordsøen og Skagerrak, Atlanterhavet og Sortehavet
- delfin og stribet delfin i faststående redskaber i Atlanterhavet og Sortehavet
- delfiner i flydetrawl efter bars og tun i Atlanterhavet og
- øresvin i Middelhavet.

ICES tilråder i sin vurdering af beretningerne i henhold til forordningen, at der indføres en mere fleksibel tilgang til overvågning, idet der fokuseres på områder, hvor der er konstateret betydelige utilsigtede fangster af småhvaler, i stedet for at overvåge fiskerier, hvor der er observeret meget lave utilsigtede fangster og/eller lave fiskeriindsatsniveauer.

⁶ ICES, 2010. EU's anmodning vedrørende forordning 812/2004 om bifangst af småhvaler. Punkt 3, særlig anmodning om rådgivning af oktober 2010.

Både ICES og STECF har peget på en række mangler i forordningen, der må tages højde for. I øjeblikket omfatter forordningen ikke et krav til medlemsstaterne om at aflægge beretning for Sortehavet, hvor der tydeligvis er problemer med bifangster.

Der sikres ikke en tilstrækkelig kontrolovervågning af aktiviteter, der udøves af fartøjer < 15 m, som vides at være ansvarlige for utilsigtede fangster. Ifølge forordningens artikel 4 anmodes medlemsstaterne om at indsamle videnskabelige data om fartøjer < 15 m ved hjælp af videnskabelige undersøgelser og pilotprojekter. Nogle medlemsstater har gennemført sådanne undersøgelser og projekter, men overvågningen er fortsat utilstrækkelig. I den henseende er medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivet⁷ forpligtet til at overvåge utilsigtet dødelighed blandt beskyttede arter, herunder småhvaler, således at alle berørte fiskerier bør være omfattet af forordningen.

I henhold til artikel 12, stk. 4, i habitatdirektivet pålægges medlemsstaterne at indføre en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af strengt beskyttede dyrearter, herunder småhvaler, der er anført i bilag IV til direktivet. Relevante oplysninger udgør en del af rapporteringskravene i habitatdirektivets artikel 17 og findes pt. i en EU-database⁸. ICES vurderede oplysningerne i denne database og ledte efter sammenhænge mellem data, som indsamles i medfør af henholdsvis habitatdirektivet og forordningen. ICES konkluderede, at der var stor overlapning mellem disse og meget få tegn på samordning af medlemsstaternes aktiviteter med hensyn til at opfylde forpligtelser i henhold til habitatdirektivet (områdebaseret forvaltning og beskyttelse af arter, herunder overvågning af bifangster) og foranstaltninger, der træffes for at opfylde forordningen. Endvidere er habitatdirektivet målrettet områdebaseret forvaltning gennem oprettelse af beskyttede områder, men i de fleste tilfælde er dette sandsynligvis ikke et effektivt middel til at beskytte småhvaler, hvoraf de fleste vandrer over store områder og fanges i mange forskellige fiskerier. ICES tilrådede derfor, at det kan være hensigtsmæssigt at gennemgå de nationale ordninger, hvormed utilsigtede fangster overvåges i medfør af habitatdirektivet, og deres samordning med forordningen.

ICES og STECF har påpeget behovet for at udvide overvågningen i medfør af forordningen til at omfatte bifangster af sæler, havfugle og havskildpadder. ICES har understreget de betydelige utilsigtede fangster af karetskildpadder, som indberettes i forbindelse med en bred vifte af fiskerier i Middelhavet, og af havfugle ved langlinefiskeri. Her har medlemsstaterne ligeledes pligt til at overvåge utilsigtede fangster af disse arter i henhold til habitatdirektivet.

ICES har anbefalet, at klare definitioner af de redskabstyper, som forordningen finder anvendelse på, bør udvikles og tages med i forordningen, da det for øjeblikket er uklart, hvorvidt visse typer fiskeredskaber, som ifølge erfaringerne indvirker på småhvaler, er omfattet af forordningens anvendelsesområde (f.eks. toggegarn).

4. GENNEMFØRT FORSKNING

I perioden 2007-2010 har en række medlemsstater gennemført undersøgelser med det formål at udvikle nye risikobegrænsende foranstaltninger eller forbedre nuværende ADD, forbedre overvågningsprogrammer og herunder anvendelsen af nyt overvågningsudstyr (CCTV) og få

⁷ Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

⁸ <http://eionet.europa.eu/article17>.

mere viden om fordelingen af småhvaler og fiskeriets indvirkning på disse. Disse undersøgelser blev enten foretaget på nationalt plan eller i samarbejde med andre medlemsstater. EU finansierede et stort forskningsprojekt kaldet NECESSITY, som specifikt så nærmere på, hvordan utilsigtede fangster kan mindskes i forbindelse med flydetrawlfiskeri.

Ud over disse undersøgelser blev et meget stort antal forskningsopgaver også gennemført på verdensplan i erkendelse af betydningen af problemet med utilsigtede fangster af småhvaler. Det står imidlertid klart, at der i øjeblikket ikke findes alternative tekniske risikobegrænsende foranstaltninger til ADD, som har vist sig at være effektive til at nedbringe de utilsigtede fangster af småhvaler i fiskeredskaber. Alternative risikobegrænsende foranstaltninger såsom afspærringsgitre og netbarrierer, der primært er afprøvet i forbindelse med flydetrawl, har resulteret i store tab af fisk og er uacceptable for fiskerne. Andre foranstaltninger såsom periodevise forbud mod fiskeri i områder har vist sig at reducere de utilsigtede fangster, men kun når fangster er forudsigelige og relativt begrænsede med hensyn til tidspunkt og område. Sådanne omstændigheder er sjældne i europæisk fiskeri. Resultater fra forsøg med akustisk reflektive garn i Danmark, Canada og Sydamerika er mere opmuntrende, men der er behov for yderligere afprøvning, før de kan betragtes som et levedygtigt alternativ til ADD.

5. KONKLUSION

- 1) Prøveudtagningen har været utilstrækkelig i de relevante fiskerier eller områder til, at der kan træffes forsvarlige forvaltningsbeslutninger med hensyn til bifangster af småhvaler. Blandt de medlemsstater, der forelagde en beretning for Kommissionen, anmeldte de fleste få eller ingen bifangster i EU's farvande, men videnskabelig dokumentation fra observatørordninger på havet eller fra *post-mortem*-analyse af strandede dyr peger fortsat på, at fiskeri har en betydelig indvirkning på småhvaler. Oplysningerne om bestandene af småhvaler er usammenhængende, og der er fortsat uklarhed om bestandenes bevaringsstatus, og man ved derfor ikke ret meget om fiskeriets faktiske indvirkning på bestandene. Absolutte overslag, som kan være et nyttigt grundlag for forvaltningstiltag, findes kun for nogle få arter i Nordsøen, Østersøen og dele af det nordøstlige Atlanterhav.
- 2) Der lægges pt. tilsyneladende for megen vægt på risikoreducerende foranstaltninger (dvs. ADD), idet sådanne foranstaltninger alene har vist sig at bidrage til at begrænse bifangsterne af marsvin i fiskerier med faststående garn, men ikke andre småhvalarter (f.eks. delfin og sribet delfin) eller med andre fangstmetoder (f.eks. flydetrawl). Dette har ført til, at forordningens artikel 2 ikke fungerer efter hensigten. Der er en generel modvilje hos fiskerne mod at anvende de anordninger, der i øjeblikket står til rådighed, af veldokumenterede praktiske og økonomiske årsager.
- 3) Mange medlemsstater har gjort sig store anstrengelser for at opfylde forordningens indberetningskrav. De forbedringer af indberetningsformatet, som ICES og STECF anbefalede, og medlemsstaterne godkendte, vil yderligere forbedre opfyldelsen. Men der konstateres fortsat en manglende overensstemmelse med hensyn til kvaliteten og indholdet af nogle medlemsstaters beretninger, hvilket vanskeliggør analysen. Medlemsstaternes indberetning bør foretages på flådekategoriniveau, der følger klassifikationen i rammen for dataindsamling, og opdeles på måneder snarere end på kvartaler.

- 4) Målsætningerne for overvågningen i forordningen forekommer for ambitiøse, og de kunne tages op til fornyet overvejelse. Overholdelse af forordningens overvågningsordning i fiskerier med et konstateret lavt bifangstniveau udgør ikke den mest effektive ressourceudnyttelse, især når bifangster vides at forekomme oftere i fiskerier eller områder, hvor der i henhold til forordningen i øjeblikket ikke stilles krav om overvågning. Ifølge ICES ville en mere generel tilgang, hvorved medlemsstaterne pålægges at påvise, at bifangsterne af småhvaler i forbindelse med deres fiskeri ikke overstiger et aftalt niveau, være mere hensigtsmæssig og ikke overbebyrde medlemsstaterne med uforholdsmæssigt store overvågningskrav. Der er behov for større fleksibilitet og koordination i forbindelse med overvågningsindsatsen.
- 5) Fordelingen af småhvaler og deres kontakt med fiskerier varierer i tidens løb. Udviklingen af undersøgelser, som er målrettet risikobegrænsende foranstaltninger, og en forbedret overvågning af kontakten mellem småhvaler og fiskeri sideløbende med den fulde gennemførelse af forordningen vil bidrage til at opnå bedre indsigt i disse forandringer og bidrage til at styrke forsvarlige forvaltningsværktøjer. Der er behov for at klarlægge dataindsamlingen i forbindelse med habitatdirektivet og sammenhængen med forordningen for at optimere nytten af de indsamlede data og eliminere overlappning.
- 6) I henhold til habitatdirektivet er medlemsstaterne forpligtet til at overvåge utilsigtet fangst og drab af alle småhvaler og sørge for, at sådanne aktiviteter ikke har væsentlige konsekvenser for bestandene. Det vil sige, at medlemsstaterne er ansvarlige for at træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at beskytte småhvalbestandene, også i forbindelse med fiskeriaktiviteter og på områder, som ikke er omfattet af forordningen, men hvor utilsigtet fangst er et problem. Dette gælder navnlig bifangst af småhvaler i Sortehavet og de utilsigtede fangster af sæler, havfugle og skildpadder i fiskeredskaber i alle områder; disse fremhæves som særlige tilfælde, der i øjeblikket ligger uden for forordningens anvendelsesområde, men hvor overvågning er påkrævet.

6. VEJEN FREM

Skønt målsætninger om overvågning, dataformater og andre spørgsmål stadig drøftes, har forordningen ifølge ICES gjort det muligt at skabe et mere fyldestgørende billede af bifangst af småhvaler i europæisk fiskeri. Nogle medlemsstater har fået bedre kendskab til deres fiskeris indvirkning på småhvaler, hvilket giver dem mulighed for at strømline behovet for forskning i og beskyttelse af småhvaler og forbedre forordningens gennemførelse.

Forordningen har eksisteret i 6 år, men trods de ovennævnte forbedringer opfylder den stadig ikke fuldt ud sit formål, som er at forebygge utilsigtet fangst af småhvaler i fiskeredskaber. Bifangst forekommer stadig i en række fiskerier i det nordlige Atlanterhav, Nordsøen og Østersøen, og ifølge ICES må flere delbestande af delfiner og marsvin i disse områder betragtes som udryddelsestruet. For Middelhavets og Sortehavets vedkommende står det klart, at overslagene over bestandsstørrelsen af småhvalarter ikke er så fyldestgørende, at der kan foretages en vurdering af bestande eller bifangster for disse regioner, men der er tilstrækkeligt belæg til at konkludere, at bifangsten stadig er høj i disse havområder.

Der er derfor behov for at sikre, at overvågning og risikobegrænsning målrettes de mest truede områder og arter. Der kunne indarbejdes forbedrede risikobegrænsende foranstaltninger i den nye ramme af tekniske foranstaltninger, der vil blive opstillet som led i reformen af den fælles fiskeripolitik. I den forbindelse fastlægges anvendelsesområde, målsætninger og konkrete mål, som skal opfyldes i henseende til bifangst af småhvaler, og medlemsstaterne gives mulighed for at træffe særlige risikobegrænsende foranstaltninger for bestemte områder og fiskerier. Overvågningskravene kunne indarbejdes i DCF i overensstemmelse med et skift til en bredere økosystemtilgang til overvågning af fiskeriet, som vil skulle omfatte bifangst af ikke-målarter såsom småhvaler, havfugle og bentiske organismer. Når dette er opnået, kan forordning (EF) nr. 812/2004 ophæves.