



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.11.2012
COM(2012) 665 final

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

Handlingsplan for reduktion af utilsigtet fangst af havfugle i fiskeredskaber

{SWD(2012) 369 final}

{SWD(2012) 370 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Handlingsplan for reduktion af utilsigtet fangst af havfugle i fiskeredskaber

1. INDLEDNING

Havfugle kommer ofte i kontakt med fiskeriet, hvilket fører til utilsigtet dødelighed hos havfuglene. Disse sammenstød er ikke blot en alvorlig trussel for mange havfuglebestande, men har også skadelige konsekvenser for fiskeriet i form af ringere produktivitet og rentabilitet.

De gældende forvaltningsforanstaltninger, der tager sigte på at beskytte havfugle, er spredt over en lang række retsakter på fiskeri- og miljøområdet og indgår i flere internationale konventioner og aftaler. Disse foranstaltninger har imidlertid været stort set ineffektive, når det gælder om at reducere bifangsten af havfugle, undtagen i visse isolerede tilfælde i tredjelandsfarvande.

Den handlingsplan, der præsenteres i denne meddelelse, tager sigte på at skabe en forvaltningsramme, som har til formål at bringe bifangsten af havfugle ned på så lavt et niveau, som det er praktisk muligt. Dette er i overensstemmelse med de mål, der er fastsat for den fælles fiskeripolitik efter reformen, dvs. at der skal arbejdes hen imod en økosystembaseret forvaltning, som omfatter samtlige komponenter i økosystemet og dermed også havfugle. Handlingsplanen er også i overensstemmelse med den internationale handlingsplan for reduktion af utilsigtet fangst af havfugle i langlinefiskeriet¹, som blev vedtaget i 1999 af FN's Fødevarer- og Landbrugsorganisation (FAO) og Fiskerikomiteén (COFI).

2. BIFANGSTER OG HVORDAN DISSE KAN REDUCERES

Ifølge rådgivningen fra ICES fra 2008² (ajourført i 2009 og 2010)³ mangler der oplysninger om de forskellige havfuglearters udbredelse, sårbarhed, overordnede bevarelsesstatus og omfanget af bifangster. Denne mangel på oplysninger gør det vanskeligt at vurdere konsekvenserne af fiskeriet for disse arter og afspejler mangelen på systematisk overvågning og indberetning af havfuglebifangster. De oplysninger, der foreligger, viser imidlertid, at havfugledødeligheden er omfattende i en række af EU's fiskerier. Ifølge nylige skøn³ udgør EU-fiskerflådens bifangst af havfugle i EU-farvandene ca. 200 000 fugle om året, mens det i

¹ International handlingsplan for reduktion af utilsigtet fangst af havfugle i langlinefiskeriet, Rom, FAO, 1999, s. 1.

² ICES, Advice 2008, Book 1, 1.5.1.3 Interactions between fisheries and seabirds in EU waters (havfugle og fiskeri EU-farvandene).

ICES, 2008. Rapport fra Det Internationale Havundersøgelsesråds arbejdsgruppe om havfugleøkologi (WGSE), ICES CM 2008/LRC:05, 99 sider.

³ ICES, 2009. Rapport fra Det Internationale Havundersøgelsesråds arbejdsgruppe om havfugleøkologi (WGSE), ICES, 23.-27. marts 2009, Brugge, Belgien. ICES CM 2009/LRC:10, 91 sider.

ICES, 2010. Rapport fra Det Internationale Havundersøgelsesråds arbejdsgruppe om havfugleøkologi (WGSE), 15.-19. marts 2010, København, Danmark, ICES CM 2010/SSGEF:10, 77 sider.

en rapport fra Birdlife International⁴ skønnes, at langlinefiskeriet tegner sig for en bifangst på mindst 160 000 fugle om året samlet set, måske endda op til 320 000 fugle om året. Mindst 49 arter af havfugle (25 i EU-farvandene og 24 i tredjelandsfarvandene) har en bevaringsstatus på globalt plan eller på bestandsniveau, som giver anledning til bekymring. Oplysningerne viser også, at langliner⁵ og faststående net⁶ er de redskaber, der resulterer i flest bifangster, selv om der også er rapporteret om utilsigtede bifangster i forbindelse med trawl⁷- og notfiskeriet⁸.

2.1. Langliner

Ifølge ICES er der tale om mindst 20 arter af havfugle, der ender som bifangst i langlinefiskeriet i EU-farvandene, hovedsagelig langlinefiskeriet efter pelagiske og demersale arter i Middelhavet og langlinefiskeriet efter demersale arter i det nordøstlige Atlanterhav (Gran Sol). Det skal dog nævnes, at ICES³ har rapporteret om bifangster af havfugle i næsten alle typer langlinefiskeri i EU-farvandene. Der er særlig fire arter, hvis bevaringsstatus er kritisk, og som deres bestandsstørrelse taget i betragtning regelmæssigt eller ofte ender som bifangster i langlinefiskeriet. IUCN (Den Internationale Naturbeskyttelsessammenslutning) har f.eks. klassificeret Balearskråpen som en alvorligt udryddelsestruet art, hvilket betyder, at der er stor risiko for, at arten uddør som vildtlevende fugl. Tre andre, nemlig sodfarvet skråpe, ægæerskråpe og audouinsmåge, klassificeres alle som næsten udryddelsestruede, hvilket betyder at de pågældende bestande er i forholdsvis hurtig nedgang på globalt plan.

Derudover er der yderligere fem arter, der er opført i direktivet om beskyttelse af vilde fugle⁹, og hvis bevaringsstatus er ugunstig og derfor kræver særlige "beskyttelsesforanstaltninger" som følge af nedgangen i lokale bestande. Der er tale om Kuhls skråpe og sorthovedet måge i Middelhavet og sortbenet ride, tejst og almindelig skråpe i det nordøstlige Atlanterhav¹⁰. Der er rapporteret om væsentlige bifangster af alle disse fuglearter^{2,10}.

Der sker desuden omfattende utilsigtet bifangst af flere andre arter, f.eks. kaspisk måge i Middelhavet og mallebuk, storskråpe og sule i det nordøstlige Atlanterhav. Alene det store antal fugle, der ender som bifangst i langlinefiskeriet, giver ifølge ICES anledning til bekymring, også selv om de berørte arters bestandssituation er relativt stabil^{2,3}.

⁴ Anderson O.R.J., Small C.J., Croxall J.P., Dunn E.K., Sullivan B.J. Yates O. and Black A. 2011. Global seabird bycatch in longline fisheries. *Endangered Species Research* Vol. 14:91-106 (samlede bifangster af havfugle i forbindelse med langlinefiskeri, forskning i truede arter).

⁵ Langliner er en række forbundne liner, der enten er forankret til havbunden eller flyder, og hvor hver line er forsynet med et stort antal kroge med madding.

⁶ Faststående net er net, hvis anvendelse ikke kræver, at det aktivt bevæges gennem vandet. Sådanne net består af en eller flere særskilte netvægge monteret med overtælle, undertælle og forbindelsesliner og kan være forsynet med anker, flåd og navigationsudstyr.

⁷ Trawl er et redskab, der aktivt trækkes af et eller flere fiskerfartøjer, og som består af net, der har en kegle- eller pyramideformet krop, der bagtil er lukket af en fangstpose.

⁸ En not er et omkredsende redskab, der består af et net, som snurpes sammen i bunden ved hjælp af en snurpewire, der løber gennem en række ringe langs ruppen og gør det muligt at snurpe nettet sammen og lukke det.

⁹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

¹⁰ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/indez_en.htm

2.2. Faststående net

Faststående net som f.eks. hildingsgarn, indfiltringsgarn og toggergarn anvendes i vidt omfang i EU-farvandene. Fiskeri med faststående net er generelt sæsonbetinget, og der er en lang række havfugle, der kan risikere at gå i nettene, men de fugle, der har størst risiko for at ende som bifangst, er de kystlevende arter, der enten søger føde på havbunden eller dykker i vandoverfladen for at fange føde i vandsøjlen. Mange fiskepladser i Østersøen og Nordsøen er samtidig vigtige rasteplasser, hvor havfuglene gør ophold, søger føde, skifter fjer og overvintrer, og hvor de kun befinder sig uden for ynglesæsonen, dvs. om vinteren. Dette betyder, at de utilsigtede fangsters indvirkning på havfuglebestandene er en direkte følge af det tidsmæssige sammenfald mellem fiskeriet med faststående net og fuglenes tilstedeværelse på fiskepladserne.

De foreliggende oplysninger om utilsigtet fangst af havfugle i faststående net er ikke tilstrækkelige til at skabe et samlet overblik over, hvilke konsekvenser disse fangster har for havfuglebestandene på EU-niveau. Der er for nylig foretaget en undersøgelse¹¹ af havfuglebifangster i Østersøen og i den (især) østlige del af Nordsøen, hvori det skønnes, at der hvert år er ca. 90 000-200 000 fugle (hovedsagelig dykkere, lappedykkere, havænder, dykænder, søkonger og skarver), der mister livet i de faststående net, der udsættes i området. Flere af de pågældende arter er truede arter og sjældne i området og er retligt beskyttet på internationalt plan. IUCN har klassificeret stellersand som "sårbar", og arten er desuden opført i fugledirektivets bilag I sammen med rødstrubet lom, sortstrubet lom, nordisk lappedykker og lille skallesluger. Flere andre arter er opført i fugledirektivets bilag I og er samtidig klassificeret af Birdlife som *arter af europæisk bevaringsinteresse*¹⁰.

I andre områder uden for Østersøen og Nordsøen er der flere steder, hvor det rapporteres, at havfugledødelighed er et problem for fiskeriet med faststående net. I det nordvestlige Spanien i ICES-underområde IX berettes der om høj dødelighed hos topskarv og lomvie³, mens de oplysninger, der foreligger for Middelhavet, tyder på, at faststående net udgør en trussel mod underarter af topskarv og flere skråpearter³.

2.3. Andre redskaber

Der findes kun et begrænset antal pålidelige skøn over bifangstniveauet i EU-farvandene, når det gælder fiskeri med redskaber, som f.eks. trawl eller not. Ifølge én undersøgelse, skønnes det imidlertid, at der er fanget op til 780 suler i fiskeri med pelagiske trawl nord og nordøst for Skotland, og der findes flere uofficielle beretninger om bifangster i forbindelse med trawlfiskeri.

Der findes flere og flere beviser for, at notfiskeriet tegner sig for omfattende bifangster af bl.a. skråper. Det fremgår af en spørgeskemaundersøgelse foretaget i 2008/2009 i portugisiske havne, at det var notfartøjer, der havde taget flest balearskråper, nemlig 45 %, sammenlignet med andre fartøjer i området, herunder også fartøjer med langliner og faststående net³.

¹¹ Žydelis, R., Bellebaum, J., Österblom, H., Vetemaa, M., Schirmeister, B., Stipniece, A., Dagys, M., van Eerden, M. and Garthe, S. 2009. Bycatch in gillnet fisheries- An overlooked threat to waterbird populations (Bifangster i fiskeriet med hildingsgarn – en overset trussel mod havfuglebestandene). Biological Conservation 142: 1269-1281.

2.4. Bifangster i tredjelandsfarvande

I tredjelandsfarvande tegner langliner og trawl sig for et højt antal utilsigtede bifangster af havfugle, hvilket giver anledning til udbredt bekymring om de langsigtede økologiske konsekvenser for bestandene. Ud af de 61 bestande, der kommer i kontakt med fiskeriet, skønnes det, at næsten halvdelen i øjeblikket er udryddelsestruede, heriblandt 17 albatrosarter verden over. Det rapporteres, at der er ca. 100 000 albatrosser om året, der mister livet som følge af fiskeri⁴. Der er yderligere 7 stormfuglearter, der er omfattet af aftalen om beskyttelse af albatrosser og stormfugle, og som er truede arter (ACAP)¹².

En væsentlig undtagelse er Antarktis, hvor CCAMLR¹³ hvert år foretager en dækkende evaluering af bifangstproblemet. Disse evalueringer viser, at bifangstniveauet er reduceret med 99 % siden der blev indført forebyggende foranstaltninger. I andre langlinefiskerier tyder det på, at bifangstniveauet stadig er ubæredygtigt, selvom der er gjort fremskridt på dette område, og selv om IUU-fiskeriet er reduceret væsentligt. ICCAT¹⁴ og IOTC¹⁵ har for nylig vedtaget henstillinger, der tager sigte på at styrke de forebyggende foranstaltninger, der gælder for langlinefiskeriet efter tun. Kommissionen hilser disse henstillinger velkommen og mener, at de bør udvides til at gælde for andre regionale fiskeriforvaltningsorganisationer (RFFO'er)

Når det gælder trawlfiskeriet, rapporteres der stadig hyppigere om havfugledødelighed, både på den sydlige og den nordlige halvkugle. Det fremgår f.eks. af oplysninger indsamlet af den sydafrikanske kulmuleflåde i 2004-2005, at der årligt er ca. 18 000 fugle³, der ender som bifangst. Der findes ingen oplysninger om bifangstniveauet i tredjelandsfarvande, når der er tale om andre redskaber, f.eks. not.

2.5. Forebyggende foranstaltninger

Der er udarbejdet en række forebyggende foranstaltninger. Nogle har vist sig at være yderst effektive til at reducere bifangsterne af havfugle. Disse foranstaltninger kan deles op i specifikke foranstaltninger rettet mod bestemte fangstmetoder og generelle foranstaltninger, der gælder for flere redskaber. De fleste har til formål at reducere bifangsterne i langlinefiskeriet, og disse kan deles op i fire hovedkategorier:

- 1) foranstaltninger, der skal sørge for, at fiskerne undgår fiskepladser og/eller tidspunkter, hvor der er størst sandsynlighed for tæt kontakt med havfugle (sætning af garn om natten, område- og sæsonlukninger)
- 2) foranstaltninger, der begrænser fuglenes adgang til kroge med madding (liner med sæk, liner, der sættes fra fartøjets side)
- 3) foranstaltninger, der skræmmer fuglene væk fra de udsatte kroge med madding (serpenter og akustiske alarmer)
- 4) foranstaltninger, der gør madding mindre attraktiv eller usynlig (udlægning af indvolde og kunstig madding).

¹² ACAP, 2009. Species Assessments (artsvurdering). Findes på: www.acap.aq/acap-species.

¹³ Kommissionen for Bevarelse af de Marine Levende Ressourcer i Antarktis.

¹⁴ Den Internationale Kommission for Bevarelse af Tunfiskebestanden i Atlanterhavet.

¹⁵ Kommissionen for Tunfisk i Det Indiske Ocean.

Undersøgelser¹⁶ har vist, at disse metoder kan have en gavnlig virkning for langlinefiskeriet, fordi de reducerer de direkte omkostninger, der er forbundet med, at havfuglene stjæler maddingen, plyndrer fangsten og forårsager skade på redskaberne. Der er også indirekte omkostningsfordele ved disse foranstaltninger, fordi de reducerer risikoen for udeblevne fangster, dvs. at krogene giver gevinst i form af fisk i stedet for, at de ender i næbbet på en fugl.

Der findes færre undersøgelser af de forebyggende foranstaltningers virkninger for fiskeriet med faststående net. Der er fremsat forslag til og afprøvet to metoder, som skal advare havfuglene om, at der er udsat faststående net, og dermed hindre en kollision¹⁷. Den ene metode går ud på at gøre fuglene opmærksomme på nettene ved hjælp af visuelle advarsler og den anden ved hjælp af akustiske alarmer (pingere). Det er også muligt at undgå at fange fugle i de faststående net ved at sætte nettene dybere end fuglenes dykkedybde. Der er ingen af disse metoder, der anvendes på nuværende tidspunkt.

Serpentiner som dem, der anvendes i langlinefiskeriet i forbindelse med udtømning af affald under sætning og ombordhaling af langlinerne, har vist sig at være effektive, når det gælder om at reducere kollision med havfugle og deraf følgende havfugledødelighed i trawlfiskeriet. Selv om det er vanskeligere at reducere antallet af havfugle, der vikles ind i trawl, er det i CCAMLR-området blevet bevist, at havfugledødelighed af denne årsag næsten helt kan undgås ved hjælp af ganske enkle metoder, som f.eks. sammenbinding af nettet¹⁸.

2.6. De politiske rammer

2.6.1. Den fælles fiskeripolitik

EU's handlingsplan er i overensstemmelse med det overordnede mål for den fælles fiskeripolitik¹⁹, som er at reducere fiskeriets virkninger på de marine økosystemer (herunder havfuglene) og gradvis indføre en økosystembaseret tilgang til forvaltningen af fiskeriet. I forbindelse med den igangværende reform af den fælles fiskeripolitik²⁰, har Kommissionen endnu engang bekræftet dette mål, som den mener bør realiseres ved hjælp af foranstaltninger, der hører under forskellige aspekter af reformpakken:

- En ny regionaliseret tilgang til tekniske foranstaltninger, således at de forskellige foranstaltninger kan skræddersys til specifikke fiskerier. En sådan tilgang tager tid at udarbejde, og det endelige indhold vil komme til at afhænge af resultatet af reformen, men den burde være på plads senest i 2016. I mellemtiden kan man, hvis det er hensigtsmæssigt og behovet er presserende, indarbejde allerede gældende og afprøvede forebyggende foranstaltninger i de flerårige forvaltningsplaner.

¹⁶ http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm

¹⁷ Melvin, E.F., Parrish, J.K. and Conquest, L.L. 1999. Novel tools to reduce seabird bycatch in coastal gillnet fisheries. *Cons. Biol.* 13: 1386-1397 (Nye metoder til reduktion af havfuglebifangster i kystfiskeri med hildingsgarn).

¹⁸ Sullivan, B. J., Clark, J. Reid, K, Reid E (2009). Development of effective mitigation to reduce seabird mortality in the icefish (*Champscephalus gunnar*) trawl fishery in Subarea 48.3. WG-IMAF-09-15. CCAMLR, Hobart, Australien (Rapport om udvikling af effektive foranstaltninger til reduktion af havfugledødelighed i trawlfiskeriet efter isfisk i underområde 48.3 fra arbejdsgruppen om utilsigtet dødelighed i forbindelse med fiskeri henhørende under CCAMLR).

¹⁹ EUT L 358 af 31.12.2002, s. 59.

²⁰ KOM(2011) 425.

- Det nye flerårige program for dataindsamling, som efter planen skal indføres i 2014. Det drøftes i øjeblikket, om der også er andre økosystemkomponenter, bl.a. havfugle, der skal overvåges. Der mangler fortsat input fra eksperter og beregninger af omkostningerne ved at udvide den nuværende dataindsamlingsramme. Hvis problemet med havfuglebifangster skal løses, er det ikke desto mindre af afgørende betydning at iværksætte systematisk indsamling og indberetning af data om sådanne bifangster.
- Finansiell støtte til nye foranstaltninger fra den nuværende Europæiske Fiskerifond (EFF) og den nye Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF)²¹. Den nye Europæiske Hav- og Fiskerifond skal efter planen oprettes i 2014 og yde støtte til udvikling og anvendelse af forebyggende foranstaltninger, pilotprojekter og afprøvning af alternative overvågningsteknologier, f.eks. tv-overvågning.
- I den nylige meddelelse om den eksterne dimension af den fælles fiskeripolitik²² har Kommissionen forpligtet sig til at spille en mere proaktiv rolle i de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer og til at rette op på den nuværende situation, hvor bevarelses- og forvaltningsforanstaltningerne ikke gennemføres korrekt.

2.6.2. Miljølovgivningen

Handlingsplanen bygger på en række af EU's retsakter på miljøområdet, navnlig fugledirektivet⁹, habitatdirektivet²³ og havstrategi-rammedirektivet²⁴. Fuldstændig gennemførelse af disse direktiver er et led i de foranstaltninger, EU har truffet for at opfylde sine forpligtelser inden for rammerne af FN-konventionen om biologisk mangfoldighed²⁵. Dette understøttes af målet om at standse tabet af biodiversitet [i EU] senest i 2010, som EU's stats- og regeringschefer har forpligtet sig til at realisere. EU's biodiversitetsstrategi frem til 2020 indgår ligeledes i disse bestræbelser²⁶.

Den vigtigste foranstaltning i fugledirektivet er en generel ordning for beskyttelse af alle vilde fugle, der bl.a. forbyder forsætligt drab på eller fangst af vilde fugle, uanset metode²⁷. Fugledirektivet og habitatdirektivet indeholder ligeledes krav om, at der oprettes et Natura 2000-net, der består af områder, der er udpeget som henholdsvis "særlige beskyttelsesområder" i henhold til fugledirektivet og "særlige bevaringsområder", der er udpeget i henhold til habitatdirektivet. I henhold til fugledirektivet er der således pr. februar 2011 etableret i alt 936 særlige beskyttelsesområder på havet, der dækker i alt 122 000 km².

Havstrategi-rammedirektivet har til formål at skabe sammenhæng mellem de forskellige politikker og fremme integreringen af miljøhensyn i EU's øvrige politikker og dermed også den fælles fiskeripolitik. I henhold til havstrategi-rammedirektivet anerkendes beskyttelse af havfugle som et krav, der bidrager til realiseringen af målet om god miljøtilstand. Gennemførelsen af dette direktiv er et retligt krav i henhold til TEUF, og direktivet indeholder et implicit krav om, at der træffes specifikke foranstaltninger til beskyttelse af havfugle. Spørgsmålet om bifangst af havfugle indgår således ikke blot i havstrategi-rammedirektivet

²¹ KOM(2011) 804.

²² KOM(2011) 424.

²³ EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7.

²⁴ EUT L 164 af 25.6.2008, s. 19.

²⁵ EFT L 309 af 13.12.1993, s. 1.

²⁶ KOM(2011) 244.

²⁷ Jf. Domstolens retspraksis i sag C-221/04, præmis 71.

og handlingsplanen, men også i de regionale havkonventioner om beskyttelse af havmiljøet, særlig Osparkonventionen²⁸, Helcom²⁹ og Barcelonakonventionen³⁰.

2.6.2.1. Ekstern politik

I tredjelandfarvandene spiller RFFO'erne fortsat en nøglerolle for bevarelse og forvaltning af havfugle, idet disse organisationer udtrykkeligt inden for rammerne af FN-aftalen om fiskebestande (UNFSA)³¹ har fået tildelt et ansvar for at reducere bifangsterne af havfugle i deres fiskerier. De fleste RFFO'er har på nuværende tidspunkt vedtaget foranstaltninger, som skal hindre havfugledødelighed i forbindelse med langlinefiskeri. EU er som kontraherende part i en række af disse RFFO'er forpligtet til at gennemføre disse foranstaltninger.

EU har ligeledes indgået en række forpligtelser vedrørende princippet om bæredygtig udvikling og mere specifikt vedrørende forvaltningen af fælles havressourcer, herunder bevarelsestruede arter, der er relevante for handlingsplanen. Der er tale om:

- De Forenede Nationers havretskonvention³²
- FN's konvention om biologisk mangfoldighed (CBD)³³
- Konventionen om beskyttelse af migrerende arter af vilde dyr, også benævnt Bonnkonventionen³⁴.

Inden for rammerne af Bonnkonventionen er der indgået en aftale om beskyttelse af albatrosser og stormfugle (ACAP)³⁵. Der er tale om en retligt bindende international aftale, som har til formål at opretholde gunstig bevaringsstatus for albatrosser og stormfugle ved hjælp af foranstaltninger, der fjerner truslerne mod disse fugle, og det skal her nævnes, at risikoen for at ende som bifangst uden tvivl er den største trussel mod disse arter.

3. EU'S HANDLINGSPLAN

Formålet med denne handlingsplan er *at begrænse og, hvor det er muligt, helt undgå utilsigtet fangst af havfugle fra EU-fartøjer, der fisker i EU-farvande og tredjelandfarvande, og tredjelandsfartøjer, der fisker i EU-farvande. Foranstaltningerne rettes mod individer tilhørende mindst 49 truede havfuglebestande. Når det gælder de havfugle, hvis bestande er stabile, men hvor bifangsterne er så omfattende, at de giver anledning til bekymring, bør bifangsterne mindskes som et første skridt i retning mod at de helt undgås.*

Der er tale om følgende specifikke mål:

²⁸ <http://www.ospar.org/>

²⁹ <http://www.helcom.fi/>

³⁰ <http://www.unepmap.org/index.php?module=content2&catid=001001004>

³¹ <http://www.tuna-org.org/Documents/TRFMO2/19%20ANNEX%205.11%20ENG.pdf>

³² EFT L 179 af 23.6.1998, s. 3.

³³ EFT L 309 af 13.12.1993, s. 1.

³⁴ <http://www.cms.int/about/intro.htm>

³⁵ <https://www.acap.aq/>

- 1) at identificere og rette op på svagheder og inkonsekvenser i de gældende forvaltningsforanstaltninger, både når det gælder EU-farvandene og tredjelandsfarvandene
- 2) at indsamle og konsolidere de oplysninger, der er nødvendige for at fastlægge omfanget af den trussel, som bifangst af havfugle udgør mod bestande af arter, hvis bevaringsstatus er problematisk.
- 3) at reducere bifangsterne af bevaringstruede havfugle til et omfang, der ikke længere udgør en trussel mod disse arter, ved at gennemføre hensigtsmæssige forebyggende foranstaltninger
- 4) at tage fat på spørgsmålet om fiskernes manglende accept af, at bifangst af havfugle er et problem, og spørgsmålet om manglende incitament til at anvende forebyggende foranstaltninger
- 5) at løse de problemer, der er konstateret i forbindelse med de forebyggende foranstaltninger, der allerede anvendes i langlinefiskeriet, og manglen på effektive forebyggende foranstaltninger i andre fiskerier, herunder fiskeri med faststående net.

3.1. Anvendelsesområde og struktur

Handlingsplanen er baseret på en fleksibel forvaltningsstrategi, og den anbefaler tiltag i områder og fiskerier, hvor der er konstateret utilsigtet bifangst af havfugle. Handlingsplanen udstikker rammerne for bestræbelserne på at skabe et klart og dækkende overblik over omfanget af utilsigtet havfuglebifangst i EU's fiskerier og for fastlæggelsen af forebyggende forvaltningsforanstaltninger, der udgør en sammenhængende og effektiv tilgang til problemet med bifangster.

Handlingsplanen gælder for alle EU-fartøjer, der fisker i EU-farvande, og for fartøjer, der fører en EU-medlemsstats flag, og som fisker i tredjelandsfarvande. I EU-farvandene vil foranstaltningerne i handlingsplanen blive understøttet ved, at gennemførelsen af fiskeriforvaltningsforanstaltninger i de særlige beskyttelsesområder, der er udpeget i henhold til fugledirektivet (artikel 4), vil blive fremskyndet. Medlemsstaterne vil blive opfordret til at vedtage lignende foranstaltninger for vigtige fuglebeskyttelsesområder³⁶. Dokumenteret anvendelse af havfuglevenlige redskaber bør være en forudsætning for at få tildelt fiskerimuligheder i områder, hvor tilstedeværelsen af havfugle er et kriterium for, at det pågældende område er udpeget som særligt beskyttelsesområde, og hvor risikoen for bifangst er en trussel mod disse bestandes gunstige bevaringsstatus.

For at sikre, at EU's interne og eksterne fiskeripolitik er konsekvent, når det gælder havfugle, vil EU forsøge at få de relevante internationale organer til at bakke op om foranstaltningerne ved at gøre det lettere for fiskerne at gennemføre dem i praksis og ved at integrere overvågningen af havfuglebifangster i de gældende observatørordninger (hvor dette ikke allerede er sket) og ved at tilskynde tredjelandsflåderne til også at anvende bedste praksis. Det Regionale Rådgivende Råd for Det Åbne Hav/Højsøflåden kommer til at spille en central rolle i denne opgave.

³⁶ Birdlife International (2011). Important Bird Areas factsheets (faktablade om vigtige fuglebeskyttelsesområder) <http://www.birdlife.org>

3.2. Definition af problemet

En af de største udfordringer for gennemførelsen af handlingsplanen er først og fremmest at fastslå, at utilsigtet bifangst af havfugle overhovedet er et problem. De foreliggende oplysninger, som f.eks. IUCN's lister og rapporteringen i henhold til fugledirektivet, er de mest pålidelige kilder, når man skal afgøre, i hvilke fiskerier der er behov for at vedtage akutte foranstaltninger. Disse oplysninger er dog begrænsede og gør det ikke muligt at foretage en realistisk vurdering af havfuglebestandene og bifangsternes konsekvenser for disse bestande. I de fleste fiskerier er det derfor vanskeligt at fastlægge klare forvaltningsmål.

FAO's internationale handlingsplan for havfugle¹ indeholder ikke nogen generel definition af, hvad der udgør et bifangstproblem, men en anbefaling om, at der foretages en vurdering på grundlag af følgende:

- a) omfanget af havfuglebifangster (andel eller antal)
- b) hvilke arter, der fanges utilsigtet, og deres bevaringsstatus
- c) rumlig og tidsmæssig overlapning mellem havfuglenes tilstedeværelse og fiskeriindsatsen og
- d) bestandsudviklingen hos havfugle, der sandsynligvis er påvirket af bifangster.

Vurderingen bør være baseret på alle foreliggende oplysninger, herunder bl.a. bifangstoplysninger indsamlet af observatører til havs, oplysninger om havfugle og andre uofficielle oplysninger, som kan være første tegn på et mere generelt problem. Observatørordninger er de bedste oplysningskilder, men det er ikke realistisk at oprette særlige ordninger for observation af havfuglebifangster for EU's fiskeri, undtagen måske i tredjelandsfarvande, hvor sådanne ordninger er obligatoriske. Der er derfor behov for en anden strategi, og der skal desuden opstilles kriterier for, hvordan man definerer begrebet "problem", når det gælder bifangster. EU vil inden for rammerne af handlingsplanen anmode det relevante videnskabelige organ om at ajourføre de allerede foreliggende oplysninger, udarbejde kriterier for og vurdere, om der kan anvendes biologiske indikatorer (f.eks. PBR³⁷ eller BPUE³⁸) som grundlag for en definition af begrebet "problem" og fastsættelsen af forvaltningsmål.

3.3. Forskning, uddannelse og oplysning

I sine tekniske retningslinjer for bedste praksis³⁹ fremhæver FAO forskningens betydning for handlingsplaner, navnlig når det gælder udarbejdelsen af forebyggende foranstaltninger. Forskningen skal fremme innovation gennem et samarbejde mellem fiskerisektoren, forskerne, de ikke-statslige miljøorganisationer og de myndigheder, der forvalter ressourcerne. Forskningen skal ikke blot være videnskabeligt velfunderet, men også

³⁷ PBR er et mål for det maksimale antal dyr/fugle, med undtagelse af naturlig dødelighed, der kan tages ud af en bestand, uden at det hindrer den pågældende bestand i at opnå eller opretholde sit optimale bæredygtige bestandsniveau.

³⁸ BPUE står for bifangsten af fugle pr. indsatsenhed.

³⁹ FAO, 2008. Report of the Expert Consultation on Best Practice Technical Guidelines for IPOA/NPOA-Seabirds. Bergen, Norge, 2.-5. september 2008, 46 sider (eksperthøring om bedste praksis/tekniske retningslinjer til IPOA/NPOA).

undersøge, hvordan man mest effektivt kan omsætte resultaterne til praktisk anvendelse af forebyggende foranstaltninger.

FAO fremhæver også behovet for at oprette uddannelsesprogrammer med henblik på at gøre fiskere, fiskerierorganisationer og andre relevante grupper bevidste om, hvor vigtigt det er at gøre noget ved bifangstproblemet. På EU-plan spiller de regionale rådgivende råd en vigtig rolle, når det gælder udarbejdelsen af disse programmer, og på internationalt plan vil EU støtte oprettelsen og styrkelsen af informations- og uddannelsesprogrammer for fiskere i områder, hvor der skal gøres en prioriteret indsats for at reducere bifangsterne af havfugle. Forskning og uddannelses- og informationsprogrammer er således en integrerende del af handlingsplanen.

3.4. Tiltag inden for rammerne af EU's handlingsplan

Bilag I indeholder en liste over de tiltag, der er planlagt for de forskellige specifikke mål i handlingsplanen. Det angives også, hvem der er ansvarlig for hvert tiltag, og hvor lang tid der er beregnet til at fuldføre hvert tiltag.

3.5. Rapportering og evaluering

I henhold til handlingsplanen er det meningen, at medlemsstaterne skal aflægge rapport til Kommissionen hvert andet år om omfanget af bifangster, der er konstateret i de enkelte fiskerier og for de enkelte redskaber, og samtidig oplyse, om der er gennemført forebyggende foranstaltninger, og om disse har været effektive. For at lette medlemsstaternes arbejde i forbindelse hermed og gøre oplysningerne tilgængelige for offentligheden vil Kommissionen i samarbejde med det relevante videnskabelige organ udarbejde et standardrapporteringsformat for disse rapporter.

Når medlemsstaterne har rapporteret for anden gang, vil Kommissionen foretage en foreløbig vurdering af handlingsplanen og derefter på grundlag heraf udarbejde en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af planen.

De relevante videnskabelige organer vil blive bedt om at bidrage til denne gennemgang. Navnlig vil ICES blive bedt om at forelægge bestands- og bifangstoplysninger for arter, der giver anledning til bekymring. Det Internationale Havundersøgelsesråds arbejdsgruppe om havfugleøkologi (WGSE) gennemgår rutinemæssigt sådanne bestandsoplysninger. Disse oplysninger kan udgøre et sammenligningsgrundlag for vurderingen af bestandssituationen og bifangstniveauet, således at man kan præcisere omfanget af problemet for de enkelte havfuglearter og fiskerier.

Efter den fjerde rapport (otte år efter handlingsplanens indførelse) vil Kommissionen foretage en tilbundsående evaluering af handlingsplanens gennemførelse og ajourføre den i overensstemmelse hermed. Denne evaluering kommer til tidsmæssigt at falde sammen med havstrategi-rammedirektivets krav om at opnå god miljøtilstand i de marine økosystemer senest i 2020.

I henhold til fugledirektivets artikel 12 skal medlemsstaterne hvert tredje år aflægge rapport om gennemførelsen af de nationale foranstaltninger, der er truffet for at implementere direktivet. Hvor det er relevant, kan medlemsstaterne også lægge oplysningerne i disse rapporter (f.eks. når det gælder skøn over havfuglebestandene) til grund for en vurdering af, hvor effektiv handlingsplanen er.

4. KONKLUSIONER

Handlingsplanen omfatter en lang række elementer, bl.a. anbefalede foranstaltninger, styrkelse af gældende bestemmelser og indarbejdelse af visse elementer i fremtidige forordninger. Nogle af disse foranstaltninger kan gennemføres på EU-plan, mens andre må gennemføres på medlemsstatsplan eller godkendes af de regionale fiskeriforvaltningsorganisationer. Handlingsplanen indeholder desuden foranstaltninger, der kan gennemføres umiddelbart og andre, der kræver en mere langsigtet indsats, der er baseret på den foreliggende dokumentation og videnskabelige rådgivning. Tidsplanen for handlingsplanens gennemførelse kommer derfor til at afhænge af bidragene fra alle berørte aktører. Kommissionen forelægger handlingsplanen for Rådet og Europa-Parlamentet og opfordrer dem til at støtte den fuldt ud.

Bilag I
Liste over tiltag inden for rammerne af EU's handlingsplan

<i>Specifikt mål nr. 1:</i>		
<i>at identificere og rette op på svagheder og inkonsekvenser i de gældende forvaltningsforanstaltninger, både når det gælder EU-farvandene og tredjelandsfarvandene.</i>		
Tiltag	Ansvarlig part	Tidsplan
Undersøge, hvilke kriterier der kan lægges til grund for en definition af bifangstproblemet	Kommissionen i samarbejde med videnskabelige organer	1. kvartal 2013
Fremskynde udpegelsen af særlige beskyttelsesområder, idet der også tages hensyn til vigtige fuglebeskyttelsesområder (IBA), når der skal udpeges fremtidige beskyttelsesområder	Medlemsstaterne/ Kommissionen	Løbende
Udarbejde og gennemføre fiskeriforvaltningsforanstaltninger til beskyttelse af havfugle i de særlige beskyttelsesområder, der er udpeget i henhold til fugledirektivet, i andre beskyttede havområder, herunder de områder, der er udpeget i oversøiske lande og territorier, og i vigtige fugleområder og om nødvendigt udvide disse til at omfatte større havområder	Medlemsstaterne/ Kommissionen	Løbende
Gennemgå den nuværende overvågning og de gældende foranstaltninger til beskyttelse af havfugle, der er vedtaget inden for rammerne af RFFO'erne, og vurdere, i hvilket omfang de gældende foranstaltninger overholdes.	Medlemsstaterne, Kommissionen, RFFO'erne, LDRAC	Løbende
Tilskynde RFFO'erne, både gennem direkte opfordringer og via FAO, til at udarbejde deres egne nationale/regionale handlingsplaner, som er i overensstemmelse med FAO's tekniske retningslinjer for bedste praksis	Kommissionen og RFFO'erne	Løbende
Sikre (i det omfang det er muligt), at de forebyggende foranstaltninger, der anvendes af EU-fiskerfartøjer i tredjelandsfarvande, også anvendes af fartøjer, der fører et tredjelands flag, men som ejes eller kontrolleres af ejere og erhvervsdrivende med hjemsted i en EU-medlemsstat	Kommissionen, medlemsstaterne, RFFO'erne, LDRAC	Løbende
Forelægge specifikke anbefalinger inden for rammerne af kyststatsaftalen med henblik på, at tredjelandsfartøjer, der fisker i EU-farvandene, anvender forebyggende foranstaltninger og indgiver oplysninger om havfuglebifangster	Kommissionen	Senest inden udgangen af 2013
<i>Specifikt mål nr. 2:</i>		
<i>at indsamle de oplysninger, der er nødvendige for at fastlægge omfanget af havfuglebifangster, navnlig i fiskerier/områder i EU og i tredjelandsfarvande, hvor der kun foreligger begrænsede oplysninger, uofficielle oplysninger og/eller slet ingen oplysninger.</i>		
Tiltag	Ansvarlig part	Tidsplan

Gennemgå de foreliggende bifangstoplysninger, validere kilderne og udpege fiskerier, hvor der er behov for at følge op med mere detaljerede undersøgelser	Medlemsstaterne og Kommissionen i samarbejde med videnskabelige organer	Senest inden udgangen af 2013
Indføre en forsigtighedstilgang for områder eller fiskerier, hvor der mangler oplysninger om havfuglebifangster, eller hvor disse oplysninger er usikre, og udvide overvågningen af fiskerier i denne kategori (på kort sigt er målet at opnå en observatørdækning på mindst 10 %)	Medlemsstaterne	Efter afslutningen af den første vurdering
Sikre, at observatører, der rutinemæssigt arbejder om bord på fartøjer i tredjelandsfarvande, registrerer bifangster af havfugle korrekt	Medlemsstaterne og RFFO'erne	Løbende
Sikre, at observatørdata systematisk sendes til den pågældende RFFO's sekretariat og Kommissionen, således at det bliver lettere at analysere dataene fra de forskellige observatørordninger	Medlemsstaterne, RFFO'erne og Kommissionen	Løbende
Fastlægge et standardrapporteringsformat for registrering på frivillig basis af havfuglebifangster og oprette en database med oplysninger fra medlemsstaterne om havfuglebifangster i EU's fiskerier	Kommissionen i samarbejde med ICES	Inden udgangen af 2012
Overveje, om det er muligt at indarbejde overvågning af havfugle i den nye ramme for indsamling af data om fiskeri	Kommissionen	Begyndelsen af 2014
Specifikt mål nr. 3:		
at gennemføre forebyggende foranstaltninger i områder, hvor der er konstateret bifangster af havfugle.		
Tiltag	Ansvarlig part	Tidsplan
<p>Indføre gennemprøvede forebyggende foranstaltninger i langlinefiskeriet i Gran Sol, Middelhavet og tredjelandsfarvande (hvis ikke allerede indført). I disse fiskerier bør der mindst anvendes to af følgende foranstaltninger:</p> <ul style="list-style-type: none"> – udsætning om natten med et minimum af dæklys – skræmmeliner (Tori-liner) – liner med synk <p>De forebyggende foranstaltninger skal overholde de tekniske minimumsnormer, der er fastsat i de retningslinjer, der er udarbejdet af Birdlife og inden for rammerne ACAP⁴⁰</p>	Kommissionen, Medlemsstaterne og RFFO'erne	Senest inden udgangen af 2013
Tilskynde til indførelsen af forebyggende foranstaltninger på internationalt plan, hvor sådanne er påkrævet og ikke allerede er iværksat	Kommissionen	Løbende

⁴⁰

<http://www.rspb.org.uk/ourwork/policy/marine/international/advocacy/mitigationfactsheets.aspx>

Vurdere og gennemføre de forebyggende foranstaltninger, der gælder for fiskeri med faststående net i Østersøen, den østlige del af Nordsøen og de vestlige farvande, hvor bifangsterne af havfugle er veldokumenterede	Medlemsstaterne	Senest inden udgangen af 2013
Anbefale, at alle fartøjer forvalter affald/udsmid i overensstemmelse med retningslinjerne om bedste praksis ⁴¹	Medlemsstaterne	Senest inden udgangen af 2013
På grundlag af en evaluering foretaget af RFFO'erne udarbejde forslag om yderligere forebyggende foranstaltninger og skærpet overvågning inden for rammerne af disse organisationer	Kommissionen, medlemsstaterne, RFFO'erne og LDRAC	Løbende
Foreslå, at de relevante forebyggende foranstaltninger indarbejdes i forordningen om tekniske forskrifter, der er under udarbejdelse som led i reformen af den fælles fiskeripolitik, og sikre, at der hurtigst muligt inkluderes specifikke foranstaltninger i de flerårige planer, hvis dette er hensigtsmæssigt og påkrævet	Kommissionen	Fra 2016 efter vedtagelsen af den nye forordning om tekniske forskrifter og udarbejdelsen af flerårige planer
Tilskynde medlemsstaterne til at gennemføre handlingsplanen i deres nationale lovgivning	Kommissionen og medlemsstaterne	Senest inden udgangen af 2013
Sørge for tilstrækkelig finansiering, navnlig støtte fra EFF og den nye Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) til udvikling, afprøvning og gennemførelse af forebyggende foranstaltninger	Medlemsstaterne	Omgående, når det gælder EFF. Senest inden udgangen af 2014, når det gælder EHFF.
Specifikt mål nr. 4:		
<i>at uddanne fiskerne i brugen af og informere om fordelene ved forebyggende foranstaltninger og nøjagtig identifikation af havfugle med henblik på rapportering.</i>		
Tiltag	Ansvarlig part	Tidsplan
Tilrettelægge workshops med henblik på at informere de berørte parter om handlingsplanen	Kommissionen	Første kvartal 2013
Fremskynde vedtagelsen af forebyggende foranstaltninger, der tager sigte på at reducere havfuglebifangsterne, og bistå med udarbejdelsen af uddannelsesprogrammer for fiskere og observatører, udarbejdelsen og formidlingen af retningslinjer for identifikation af havfugle og andre relevante materialer	Medlemsstaterne, ngo'erne og de regionale rådgivende råd	Løbende
Sørge for tilstrækkelig finansiering, navnlig støtte fra EFF og den nye Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) til uddannelses- og informationsforanstaltninger	Medlemsstaterne	Løbende
Sørge for uddannelses- og oplysningsforanstaltninger med henblik på fartøjer, der fisker i tredjelandsfarvande.	Ngo'erne og RFFO'erne	Løbende

⁴¹ http://www.birdlife.org/seabirds/downloads/FS_13_Trawl_fisheries_warp_strike_final.pdf

Udvide oplysningsforanstaltningerne til at omfatte andre berørte parter og offentligheden.	Kommissionen og ngo'erne	Løbende
Specifikt mål nr. 5:		
<i>at iværksætte forskning i praktiske og effektive forebyggende foranstaltninger for alle redskaber, der har en indvirkning på havfugle.</i>		
Tiltag	Ansvarlig part	Tidsplan
Iværksætte forskning (med finansiering fra EU via f.eks. FP7 og Life) i udviklingen af praktiske og effektive forebyggende foranstaltninger, evaluering af disse foranstaltningers effektivitet og evaluering og forbedring af eksisterende teknologier og praksis. På kort sigt bør der sættes fokus på udvikling af forebyggende foranstaltninger til brug i fiskeri med faststående net	Kommissionen, medlemsstaterne, de regionale rådgivende råd og ngo'erne	Løbende
Videreføre forskning i udviklingen af alternative fiskeredskaber, der skal gøre fiskeriets indvirkning på de særlige beskyttelsesområder mindst mulig, således at det bliver lettere at få adgang til fiskerimuligheder	Medlemsstaterne, de regionale rådgivende råd og ngo'erne	Løbende
Hvis overvågningen af havfuglebifangst indarbejdes i EU's flerårige program for dataindsamling for perioden 2014-2020, undersøge, hvordan nye elektroniske overvågningsteknologier kan anvendes til overvågning af havfuglebifangster og i givet fald sørge for, at disse nye teknologier tages i brug	Medlemsstaterne, de regionale rådgivende råd og ngo'erne	2014
Sørge for tilstrækkelig finansiering, navnlig støtte fra EFF og den nye Europæiske Hav- og Fiskerifond (EHFF) til praktisk anvendelse og afprøvning af forebyggende foranstaltninger og til yderligere overvågning af fiskerier, som formodes at have problemer med bifangst	Medlemsstaterne	Omgående, når det gælder EFF. Senest inden udgangen af 2014, når det gælder EHFF.

Bilag II
De omhandlede havfugles latinske navne

Balearskråpe	<i>Puffinus mauretanicus</i>
Sodfarvet skråpe	<i>Puffinus griseus</i>
Ægæerskråpe	<i>Puffinus yelkouan</i>
Audouinsmåge	<i>Larus audouinii</i>
Kuhls skråpe	<i>Calonectris diomeda</i>
Sorthovedet måge	<i>Larus melanocephalus</i>
Sortbenet ride	<i>Rissa tridactyla</i>
Tejst	<i>Cephus grylle</i>
Almindelig skråpe	<i>Puffinus puffinus</i>
Kaspisk måge	<i>Larus michahellis</i>
Mallemuk	<i>Fulmarus glacialis</i>
Storskråpe	<i>Puffinus gravis</i>
Sule	<i>Morus bassanus</i>
Dykkere	<i>Gaviidae spp.</i>
Lappedykkere	<i>Podicipedidae spp.</i>
Havænder	<i>Merginae spp.</i>
Dykænder	<i>Aythinae spp.</i>
Søkonger	<i>Alcidae spp.</i>
Skarver	<i>Phalacrocoracidae spp.</i>
Stellersand	<i>Polysticta stelleri</i>
Rødstrubet lom	<i>Gavia stellata</i>
Sortstrubet lom	<i>Gavia arctica</i>
Nordisk lappedykker	<i>Podiceps auritus</i>
Lille skallesluger	<i>Margellus albellus</i>
Lomvie	<i>Uria aalge ibericus</i>
Topskarv	<i>Phalacrocorax aristotelis</i>
Albatrosarter	<i>Diomedeidae spp.</i>

Stormfuglearter	<i>Procellaria and Macronectes spp.</i>
-----------------	---