

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 28.3.2007  
KOM(2007) 136 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH  
EUROPAPARLAMENTET**

**En politik för att minska oönskade bifångster och stoppa bruket att kasta fångst  
överbord inom EU:s fiske**

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

## **MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

### **En politik för att minska oönskade bifångster och stoppa bruket att kasta fångst överbord inom EU:s fiske**

#### **1. GEMENSKAPENS ÅTAGANDE ATT MINSKA MÄNGDEN FISK SOM KASTAS ÖVER BORD**

Bruket att kasta oönskad fisk som fångas som bifångst överbord är ett allvarligt problem inom EU-fisket, och åtgärderna för att komma tillrätta med det måste, enligt kommissionens sätt att se, få högsta prioritet. Syftet med det här meddelandet är att inleda en politik för att minska oönskade bifångster och successivt få ett slut på bruket att kasta fångst överbord inom EU-fisket.

Den nya politiken när det gäller bruket att kasta fångst överbord kommer att medföra en minskning av oönskade bifångster, eftersom den kommer att uppmuntra beteende och teknik som gör att oönskade bifångster kan undvikas. Medlen är ett successivt införande av förbud mot att kasta fisk överbord – all fisk och alla skaldjur som fångas måste också landas – tillsammans med kompletterande åtgärder som t.ex. uppmuntran till att förbättra fiskredskapens selektivitet, krav på byte av fiskeplats och fredningstider i realtid.

Den grundläggande genomförandepincipen är att i första hand reglera vad som fångas snarare än landningarna. Policyn kommer att gå ut på att basera förvaltningen på krav på att ett visst resultat – maximal godtagbar påverkan – skall uppnås, snarare än på förordningar med specifika tekniska lösningar. Med en sådan resultatbaserad förvaltning blir det, när så är möjligt, upp till näringen att hitta tekniska lösningar som är ekonomiskt och praktiskt genomförbara och ger de förväntade resultaten. Detta innebär en betydande förändring av strategin för genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken.

I det meddelande om detta som kommissionen antog 2002<sup>1</sup> ser den behovet att minska mängden fångst som kastas överbord inom EU-fisket som ett viktigt mål för den framtida gemensamma fiskeripolitiken. Efter meddelandet antog rådet slutsatser den 3 april 2003, där kommissionen uppmanades att utforska olika möjligheter att lösa problemet och, framför allt, främja pilotprojekt för att i samarbete med fiskerinäringen minska den fångst som kastas överbord. Trots att vissa projekt tagit form och gett goda resultat har de flesta fisken förblivit oförändrade och effekterna på bifångsterna försumbara.

---

<sup>1</sup> KOM(2002) 656. Andra meddelanden som handlar om fisk som kastas överbord ur ett miljöperspektiv är KOM(2002) 186 och KOM(2004) 438.

I detta meddelande presenteras frågor som bör diskuteras tillsammans med en skiss till strategi för att minska oönskade bifångster och successivt minska den fångst som kastas överbord. I kommissionens arbetsdokument rörande detta meddelande<sup>2</sup> finns ytterligare bakgrundsinformation.

## **2. EFFEKTERNA AV OCH ORSAKERNA TILL ATT FÅNGST KASTAS ÖVERBORD, SAMT DEN UTSTRÄCKNING I VILKEN DET SKER**

FAO definierar fångst som kastas överbord som ”den andel av den sammanlagda mängden materia av animaliskt ursprung som, av ett eller annat skäl, kastas bort eller dumpas i havet. Det inbegriper inte växtmaterial och avfall efter skörd såsom inälvor. Fångst kan kastas överbord i dött eller levande tillstånd”<sup>3</sup>. Fångst som kastas överbord kan innehålla arter som utnyttjas kommersiellt, men som av marknadsskäl eller på grund av kvotrestriktioner eller minsta tillåtna landningsstorlek inte tas iland. Enligt denna definition kan fångst som kastas överbord också bestå av andra organismer som fångats oavsiktlig, som fisk som inte tillhör målarten, skaldjur, blötdjur, havslevande däggdjur och sjöfågel.

Oönskade bifångster som kastas tillbaka i havet får en rad negativa konsekvenser. Oönskade bifångster utgör slöseri med samhällsresurserna. Fångst av unga individer inom målarterna leder till minskade fångstmöjligheter för dessa arter i framtiden, och även till en minskning av lekbeståndets biomassa, eftersom de unga individer som fångas inte kommer att bidra till de kommande leksäsongerna. Fullvuxna individer inom målarterna som kastas överbord innebär slöseri och en omedelbar minskning av lekbeståndets biomassa. Att fånga och kasta fisk, skaldjur, sjöfågel eller havslevande däggdjur som inte tillhör målarterna överbord är en verksamhet med onödiga negativa konsekvenser för det marina ekosystemet, eftersom det påverkar ekosystemet och den biologiska mångfalden negativt utan att ge några fördelar för samhället. En del marina organismer som t.ex. vissa arter av hajar och rockor är mycket känsliga för fiske och förekommer numera i mycket ringa mängd, trots att de endast fångas som oönskad bifångst. Här räcker det att bara några få individer dödas oavsiktligt för att situationen skall bli kritisk med tanke på den biologiska mångfalden. Att kasta oönskade bifångster tillbaka i havet löser inte problemet, eftersom de flesta fiskar och skaldjur kommer att vara döda eller ha mycket små möjligheter att överleva om de först fångas och sedan kastas överbord.

Marina organismer kastas överbord av ekonomiska skäl och/eller på grund av vissa gällande förordningar.

---

<sup>2</sup> Teknisk bakgrund till kommissionens meddelande ”En politik för att minska oönskade bifångster och stoppa kassering av fångst inom EU:s fiske”. Kommissionens arbetsdokument – SEK(2007) 380.

<sup>3</sup> FAO Fisheries Technical Paper 339 (1994); FAO Fisheries Report 547 (1996); FAO Fisheries Technical Paper 470 (2005).

Inom många fisken finns det starka ekonomiska incitament att kasta fisk överbord för att öka landningens kommersiella värde (s.k. high-grading). Detta är särskilt fallet när olika storlekar eller kvalitet på fisken ger olika marknadspriser eller när arter med väldigt olika marknadsvärde fångas tillsammans. Värdet på vissa organismer kan också vara lågt eller obefintligt, om det inte finns någon marknad för dem. Men även om det finns en marknad kan hanteringen och utnyttjandet av förvaringsutrymme ombord för alla fångade organismer som går att saluföra vara kostsamt och leda till betydande ekonomiska förluster, jämfört med om endast organismer med högt marknadsvärde prioriteras.

Viss lagstiftning som är i bruk för närvarande leder oundvikligen till att fisk kastas överbord. När TAC (total tillåten fångstmängd) används som främsta förvaltningsverktyg inom blandade fisken uppstår situationer där fisk kastas överbord när fångsterna av vissa arter överstiger kvoten, samtidigt som det fortfarande finns kvotutrymme kvar för fångst av andra arter. Att tillämpa minsta tillåtna landningsstorlekar leder också till att fångst kastas överbord, särskilt inom blandade fisken där arter med olika storlek i fullvuxet tillstånd fångas tillsammans.

Sedan 2002 har det skett en systematisk insamling av uppgifter om fångst som kastas överbord, inom ramen för förordningen om uppgiftsinsamling. Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) har lämnat en preliminär översikt<sup>4</sup> över mängden fisk som kastas överbord. Översikten är baserad på uppgifter från 2003–2005. Den fångstandel som kastas överbord ligger mellan 20–60 % av fångstvikten för olika typiska demersala fisken. Inom torskfisket i Östersjön uppskattas andelen fångst som kastas överbord vara låg. I Nordsjön uppskattas bomtrålare kasta 40 till 60 % av fångsten överbord och för bottentrålare ligger siffrorna kring 40 %. I området väster om Brittiska öarna kastas mellan 20–40 % av fångsten överbord inom fisken som använder bottentrål. I gemenskapens vatten i södra delarna av Atlanten kastas mindre än 20 % av fångster tagna med grimgarn och andra typer av nät överbord, medan 30–60 % av fångsten som tas med bottentrålredskap kastas överbord. Tillgängliga uppgifter täcker inte alla fisken och arter, och vissa uppgifter är inte representativa. Därför har STECF inte varit i stånd att göra en bedömning av de absoluta siffrorna när det gäller den sammanlagda fångst som kastas överbord inom EU. Uppskattningar baserade på tidigare undersökningar<sup>5</sup> visar att mellan 500 000 och 800 000 ton fisk kastades överbord i Nordsjön under 1990-talet. I detta fall var det bomtrålare som fiskade efter sjötunga samt kräfttrålare och under vissa år trålare inriktade på sik, som ansvarade för den största mängden.

---

<sup>4</sup> Fångst som kastas överbord av EU-flottan. Rapport från Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen. Kommissionens arbetsdokument – [http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/legislation/reports_en.htm).

<sup>5</sup> Enligt sammanfattningen i FAO Fisheries Technical Paper 470 (2005).

### 3. ÅTGÄRDER FÖR SUCCESSIVT INFÖRANDE AV ETT FÖRBUD MOT ATT KASTA FÅNGST ÖVERBORD OCH FÖR ATT MINSKA OÖNSKADE BIFÅNGSTER

En politik för att minska oönskade bifångster genom ett förbud mot att kasta handelsarter överbord har bland annat införts inom vissa fiskerier i Norge, Island, Kanada och Nya Zeeland. Erfarenheterna från dessa fall rör framför allt fiskerier som har kapacitet att inrikta sig på en art i taget, så de komplikationer som uppstår inom fiskeriet som fångar en blandning av arter är alltså inte kända. Inom gemenskapen finns det vissa fiskerier – som t.ex. många pelagiska fiskerier – som kan riktas mot en enda art och här kan internationella erfarenheter tillämpas. Det finns emellertid många fiskerier i gemenskapen inom vilka flera arter fångas samtidigt och där dessa erfarenheter inte kan tillämpas direkt.

För att minska de oönskade bifångsterna och för att successivt stoppa bruket att kasta fångst överbord kommer det därför att krävas en kombination av flera instrument.

Den nya politiken när det gäller fångst som kastas överbord har som mål att stoppa denna verksamhet. I EU:s vatten kommer detta att genomföras från fiske till fiske, via skraddarsyddna planer som till exempel kan innehålla förbud mot att kasta fångst överbord tillsammans med kompletterande åtgärder för att minska bifångsterna. Samtidigt kommer gemenskapen att främja initiativ inom ramen för de regionala fiskerierorganisationerna som syftar till att stoppa bruket att kasta fångst överbord.

Förbudet att kasta fångst överbord skulle gälla all fisk och alla skaldjur. Undantag kan medges i fall där det finns tydliga bevis på långsiktig överlevnad hos specifika arter som kastats överbord inom specifika fiskerier.

Sådana förvaltningsåtgärder som för närvarande är i bruk och som uppmuntrar till att kasta fångst överbord inom blandade fiskerier måste revideras, och tillämpningen av dem måste ses över i syfte att minska eller stoppa sådan uppmuntran. En fortsatt tillämpning av TAC inom blandade fiskerier, utan kompletterande åtgärder för att kontrollera fiskeansträngningen, kommer att uppmuntra fartygen att fortsätta att fånga arter för vilka de redan har uttömt sin kvot, så länge det återstår arter för vilka kvoten ännu inte är uttömd. Därför måste TAC kombineras med åtgärder för att hålla fiskeansträngningen inom gränser som gör att fisket kan stoppas när det endast återstår kvoter för ett fåtal arter att fiska efter. Inom blandade fiskerier kan det också behöva utvecklas mekanismer för viss flexibilitet samt överföring av kvoter.

Bestämmelserna om minsta tillåtna landningsstorlek tvingar för närvarande fartygen att kasta för små individer överbord. Om det införs krav på att all fisk måste landas, bör ungfisken ändå kunna skyddas mot riktat fiske genom förbud mot saluföringen snarare än landningen av sådan fisk, och genom införande av minimistorlekar för saluföring av fisk för livsmedelskonsumtion.

Andra existerande GFP-instrument och kompletterande åtgärder kan användas för att minska oönskade bifångster och stoppa bruket att kasta fångst överbord. Dessa omfattar uppmuntran att utveckla och använda selektiva redskap, införande av fredningstider i realtid, krav på byte av fiskeplats, kvotflexibilitet, avgifter på oönskade bifångster och beslag av oönskade bifångster.

Den mest effektiva åtgärden för att motivera fiskerinäringen att minska oönskade bifångster är att införa förbud mot att kasta fångst överbord. Ett förbud gör det kostsamt att ta oönskade fångster, och kommer därmed att motivera till att utveckla teknik och rutiner som innebär minskad fångst av oönskade fisk. Ett förbud mot att

kasta fångst överbord kombinerat med kompletterande åtgärder, som fredningstider i realtid och skyldighet att byta fångstplats, kommer att bli ett starkt incitament till att undvika bifångster och kan åtföljas av vägledning om bästa praxis för att undvika bifångster.

I stället för införande av en bredare uppsättning tekniska föreskrifter, baseras den nya strategin på en maximalt godtagbar påverkan förorsakad av fisket. Den negativa påverkan från fisket som denna policy är avsedd att minska, är det onödiga dödandet av marina organismer inom fisket. Det kommer därför att fastställas normer för maximal godtagbar bifångst av icke saluförbara organismer, unga organismer eller organismer som fångas utom kvoten. Normerna kommer att skilja sig åt från ett fiske till ett annat. Inledningsvis kommer normerna att baseras på en minskning i förhållande till den nuvarande situationen, men kommer sedan successivt att minskas ytterligare i syfte att uppmuntra till sådan teknisk utveckling och anpassning av fiskerutinerna som gör att bifångster kan undvikas.

Detta initiativ är alltså först och främst avsett att stegvis stoppa bruket att kasta fångst överbord och att väsentligt minska oönskade bifångster, med hjälp av en förvaltning som är resultat- snarare än metodorienterad. En sådan strategi kommer att innebära en viktig förändring i EU:s fiskeriförvaltning. Strategin går ut på att ersätta de många specifikationer avseende fiskeredskap och fiskerutiner som endast lett till förvaltning på mikronivå med krav på specifika resultat (maximal godtagbar bifångst). Fiskerinäringen blir sedan fri att välja de lösningar som är mest förenliga med den praktiska och ekonomiska verkligheten inom fisket. Strategin kommer i bred utsträckning att lita till fiskerinäringens initiativ och förmåga att finna tekniska lösningar och lösningar på andra genomförandefrågor. Skyldigheten att landa all fisk kommer att innebära att fisk som fångats utöver kvoten eller som är under minimistorleken för saluföring emellanåt kommer att landas. Det är nödvändigt att överväga om dessa landade bifångster bör räknas av mot kvoterna och om kvotsystemet bör ändras för att även omfatta bifångster. Avyttringen av bifångsterna måste övervägas, dvs. om de bör säljas via de normala marknadssystemen för livsmedelskonsumtion (om de är över minimistorleken för saluföring) eller för bearbetning till fiskmjöl och fiskolja eller annat. Det måste också fastställas om och i så fall hur en del av utbytet vid sådan försäljning skulle kunna användas för att täcka nya utgifter som uppstår till följd av genomförandet av åtgärderna för att hindra att fångst kastas överbord. Det kan röra sig både om myndigheternas utgifter och utgifter som uppstår för yrkesfiskarna.

#### 4. ÖVERVAKNING OCH KONTROLLER

De ekonomiska incitamenten till att kasta fångst överbord är mycket starka. När det införs en politik för att minska bifångsterna där det ingår ett förbud mot att kasta fisk överbord, kan man därför förvänta sig att detta bruk under vissa omständigheter kommer att fortsätta, särskilt om verkställigheten är svag eller om de rättsliga konsekvenserna inte överskuggar de omedelbara ekonomiska fördelarna med att kasta fisk överbord. Kommissionen anser att verkställigheten därför är av primär betydelse för genomförandet. Kommissionen kommer att föreslå bifångstrelaterade förvaltningsåtgärder som är konstandseffektiva och för vilka det är praktiskt möjligt att införa övervakningssystem. Det är svårt att konstatera att fångst kastas överbord medan det pågår och det är också svårt att dokumentera när det väl har skett. Ett argument skulle därför kunna vara att det aldrig kommer att bli möjligt att se till att ett förbud mot att kasta fångst överbord genomförs fullt ut eller att säkerställa att all illegal verksamhet av denna typ upphör. Om en tillräckligt stor andel yrkesfiskare ändrar sitt arbetssätt (dvs. genom att använda mer selektiva redskap och lämna områden där bifångsterna är för stora) därför att de är positiva till ett förbud eller därför att kontrollsystemet har satt tillräcklig press på dem som bryter mot reglerna, skulle det ändå vara möjligt att uppnå ett positivt resultat.

System med observatörer kommer att vara en viktig del av genomförandet. Observatörer kan dock inte fungera som enda lösning eftersom sådana system är mycket kostsamma, särskilt när ett stort antal små och medelstora fartyg är inblandade. Erfarenheterna i länder som har genomfört förbud mot att kasta fångst överbord bekräftar att observatörer måste ingå som en del i ett kontrollsystem som minst omfattar följande:

- Noggrann övervakning av de enskilda fartygens landningar kombinerad med systematisk analys av detaljerade fångst- och landningssiffror som jämförs med sådana uppgifter som erhålls från observatörer, när det inte är möjligt att ha observatörer ombord på alla fiskefartyg.
- System med elektronisk loggbok som ger i det närmaste realtidsrapportering av fångstsammansättningen, särskilt när fredningstider i realtid övervägs för vissa områden.
- Övervakning och kontroll av fiskeredskapen.
- Engagemang och samarbete från aktörernas sida.

Fångster som måste landas även om de inte kan säljas av fartyget (t.ex. fisk under minimistorlek för saluföring eller den del av fångsten som överstiger den tillåtna kvoten) måste också övervakas noggrant, så att de inte skapar störningar på den legala marknaden och ger otillåtna förtjänster för det berörda fiskefartyget.



För den övervakning och analys av bifångsterna som behövs för att genomföra fredningstider i realtid krävs löpande kompilering och analys av de uppgifter som samlas in från de olika flottorna. Det krävs också att det inrättas en mekanism som gör det möjligt för ett gemenskapsorgan att kommunicera med relevant medlemsstat om behovet av fredningsåtgärder.

Om utnyttjandet av kvoterna görs mer flexibelt måste det också införas mekanismer som garanterar att sådan flexibilitet tillämpas på liknande sätt i hela gemenskapen.

Det måste ske en övervakning av att policymålen uppnås. Huvudmålet är att minska oönskad dödlighet bland marina organismer. Det är därför viktigt att det införs vetenskapliga program för övervakning av utvecklingen när det gäller dödligheten inom de berörda populationerna.

## **5. SAMHÄLLELIGA VERKNINGAR AV EN POLITIK INRIKTAD PÅ ATT MINSKA OÖNSKADE BIFÅNGSTER OCH SKAPA INCITAMENT TILL FÖRÄNDRING**

Den nya politikens ekonomiska och sociala effekter kommer att variera i hög grad beroende på den särskilda strukturen och ekonomiska situationen inom varje fiske och i de fiskeberoende kustsamhällena. Det kommer därför att göras ekonomiska och sociala konsekvensanalyser inom ramen för de regler som gäller för de olika fiskena.

Mycket generellt sett kommer det successiva införandet av en politik för att stoppa bruket att kasta fångst överbord att resultera i kostnadsökningar och inkomstförluster på kortare sikt. Hantering och lagring av bifångster med ett lägre marknadsvärde innebär kostnader och inkomsterna från landningen som helhet kommer att bli lägre. Fredning av områden och krav på att byta fiskeplats kan leda till att avståndet till fiskeplatserna ökar, vilket medför längre förflyttningar och högre bränslekostnader. Obligatorisk användning av selektiva redskap skulle också kunna leda till minskade inkomster på kortare sikt. Ytterligare verkningar är att vänta även längre ner i saluförings- och distributionskedjan, eftersom fisk som tidigare kastades överbord nu kommer att landas och hanteras.

De ekonomiska fördelarna kommer att uppstå på längre sikt när minskade bifångster av ungfisk och fångster tagna utom kvoterna resulterar i större och sundare bestånd och därmed också i ökade fiskemöjligheter. Det bör också kunna skapas nya marknader för produkter framställda av fångster som tidigare kastades överbord.

Åtgärderna för att genomdriva lagstiftningen måste kompletteras med åtgärder för att uppmuntra till att undvika oönskade bifångster och bruket att kasta fångst överbord.

En möjlig sådan uppmuntrande åtgärd vore att införa förmånsstatus, såsom förmånstillträde till vissa fisken på grundval av låga bifångster enligt registren över tidigare fångster.

Det kunde övervägas om den utveckling av förändringar inom teknik och rutiner som kommer att behövas skulle kunna få stöd genom EFF. Det skulle också kunna ges stöd för att utveckla olika möjligheter att utnyttja sådan fisk som tidigare kastades överbord. Detta gäller särskilt oönskvärd bifångster av arter med lågt eller obefintligt marknadsvärde. Stöd bör också övervägas för att utveckla avancerade fiskestrategier på grundval av informationssystem genom vilka flottorna kan informeras om områden där det finns höga risker för icke godtagbara bifångster.

## **6. VÄGEN VIDARE**

Detta dokument kommer att användas som underlag för diskussioner med medlemsstaterna och de olika aktörerna om principerna för genomförandet av en politik som siktar till att successivt stoppa bruket att kasta fisk överbord samt minska oönskade bifångster inom EU-fisket. Diskussionerna kommer att föras under 2007. Det kommer att utarbetas en tidsplan och en plan för genomförande för olika typer av fisken. Förordningar kommer sedan att utarbetas och föreslås med utgångspunkt i denna plan, från 2008.

Det progressiva utarbetandet av förordningar som täcker alla gemenskapsfisken kommer sedan att bli ett projekt på lång sikt.