



Bifångst av tumlare m.m.

Jordbruksdepartementet

2003-12-15

Dokumentbeteckning

KOM(2003)451 slutlig

Förslag till rådets förordning om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98

Sammanfattning

För att komma till rätta med bifångster av valar i fiskeredskap föreslår kommissionen långtgående åtgärder och begränsningar av fisket. Förslaget kommer att få effekter för svenskt fiske, då det i förslaget föreslås dels en utfasning av användningen av drivgarn i Östersjön dels obligatorisk användning av ljudskrämmare vid vissa typer av fisken. Vidare föreslås att övervakningsprogram med oberoende observatörer skall införas för vissa typer av fisken.

Enligt kommissionen innebär de föreslagna åtgärderna ett första steg mot en lösning på bifångstproblemet med tumlare. Vidare finns ett behov av att utveckla en långsiktig lösning med omfattande och strategiska åtgärder. Men detta kräver förbättrade kunskaper som kan erhållas genom dels effektiv övervakning av fiskeverksamheten dels en förbättrad värdering och övervakning av småvalspopulationerna.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Syftet med meddelandet är att minska och på sikt fasa ut de oavsiktliga fångsterna eller bifångster av småvalar under fiskeverksamhet. Småvalar är fridlysta enligt Art och Habitatdirektivet (Rådets direktiv 92/43/EEG), vilket fastställer att populationerna av dessa arter skall behålla sin nuvarande nivå eller växa till sig så de inte längre är hotade. Syftet med kommissionens

Grunden för kommissionens meddelande är rådgivning från den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén (STECF) samt från det internationella havsforskningsrådets (ICES) rådgivande kommitté för ekosystem (ACE). De vetenskapliga rapporterna visar att de flesta fiskeredskap ger bifångst av småvalar, som tumlare, men störst antal bifångster inträffar i drivgarn och flyttrålar, som används i pelagiskt fiske.

Enligt kommissionen har övervakningen i medlemsländerna hittills inte varit tillräckligt samordnade, varför information saknas om geografisk och tidsmässig spridning av bifångster.

Kommissionens förslag

Kommissionen föreslår nu följande åtgärder:

1. För Östersjöns del begränsa och sedan förbjuda användningen av drivgarn.
2. Införa obligatorisk användning av ljudskrämmare (pingers) vid vissa typer av fisken och i ett särskilt område på svenskt vatten.
3. Införa övervakningsprogram med oberoende observatörer vid vissa typer av fisken.

De föreslagna åtgärderna anser kommissionen vara ett första kortsiktigt steg mot en lösning på problemet med bifångster av tumlare. Vidare framhålls behovet av att på längre sikt utveckla mer omfattande och strategiska åtgärder. Men det kommer att kräva förbättrade kunskaper som, enligt förslaget, kan erhållas genom effektiv övervakning av såväl fiskeverksamheten som av valpopulationerna. Kommissionen framhåller att det på längre sikt kan vara svårt att motivera de föreslagna åtgärderna, om inte medlemsländerna säkerställer en fullständig och korrekt övervakning av småvalarnas bevarandestatus enligt Art- och Habitatdirektivet. En långsiktig strategi kan utarbetas först när denna information finns tillgänglig.

Drivgarnsfiske i Östersjön fasas ut.

¹ Art 11 fastställer att medlemsstaterna skall övervaka bevarandestatusen hos arterna och art 12 fastställer att medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder.

Kommissionen föreslår en ändring i förordningen (EG) nr 88/98 om fastställande av vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna i Östersjön, Bälten och Öresund som innebär att drivgarnen skall fasas ut, först genom att reducera drivgarnslängden från den idag maximala samlade garnlängden på 21 km till 2,5 km. Därefter föreslås ett stegvis avskaffande av drivgarnens användning i Östersjön. Fartyg som har använt drivgarn under 2001-2003 i Östersjön skall registreras och medlemsländerna skall fram till 2006 bevilja särskilda tillstånd för drivgarnsfiske. Under åren 2005 och 2006 föreslås bara 60 % av fartygen beviljas tillstånd till drivgarnsfiske och efter 1 januari 2007 föreslås det inte längre vara tillåtet att använda drivgarn i Östersjön. Drivgarnen skall vara markerade med flytande bojar med radarreflektorer i varje garnända och fartygen skall ha konstant uppsikt över nätet under fiskeverksamheten. Vidare skall loggbok föras över bl.a. längden garn som sätts och ev. bifångster av tumlare.

Obligatorisk användning av ljudskrämmare

Kommissionen föreslår:

Ljudskrämmare skall vara obligatorisk under hela året vid fiske med såväl drivgarn som bottensatta garn och/eller insnärjningsgarn, dvs. redskap för fiske efter torsk, plattfisk etc.

i ett område, längs svenska sydkusten² (se bilaga)

- Ljudskrämmare skall vara obligatorisk vid fiske i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt (ICES-delområde IV+IIIa) dels under perioden 1 augusti- 31 oktober vid fiske med antingen bottensatta garn och/eller insnärjningsgarn, vars sammanlagda längd är högst 400 m. eller under hela året vid fiske i alla bottensatta garn med en maskstorlek på 220 mm. För svenskt fiske innebär detta fiske efter torsk, plattfisk och skaldjur etc.

Ljudskrämmaren skall sättas ut på nät resp. garn och skall sända ut ljud så att tumlare skräms bort. Det ställs vidare krav på yrkesfiskaren att se till att ljudskrämmarna är funktionsdugliga när redskapen läggs ut.

²Föreslaget innebär att ljudskrämmare skall användas i ett område i Östersjön från en linje vid svenska kusten vid long 13° O, söderut till long 55° N, österut till long 14° O, norrut till svenska kusten; och området från Sveriges västkust lat 55° 30' N, österut till long. 15° O, norrut till lat 56° N, österut till long 16° O norrut till svenska kusten.

Förslaget innehåller även krav på tekniska villkor för ljudskrämmarna. Eftersom dessa inte är färdigutvecklade kommer det att finnas behov att på sikt revidera dessa krav.

Övervakningsprogram med oberoende observatörer

Enligt förslaget skall medlemsstaterna utforma och genomföra ett system med hjälp av observatörer ombord på fiskefartyg för övervakning av bifångster av valar.

Medlemsstaterna skall sörja för att ett övervakningsprogram med observatörer omfattar 10 % av allt drivgarnsfiske i Östersjön, som omfattas av förordning 88/98. Vidare föreslås att medlemsstaterna utformar ett övervakningssystem med observatörer, i vilket skall ingå 5 % av alla fisken som omfattas av krav på ljudskrämmare, alla fisken med pelagisk trål (flyttrål) i Östersjön, Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön samt i allt trålfiske med hög öppning i Nordsjön. Om det inte är möjligt att ha observatörer ombord på fiskefartyget, skall medlemsländerna genomföra observationer genom särskilda följefartyg eller inspektionsfartyg.

Medlemsländerna skall vidare tillhandahålla oberoende och kvalificerad personal, som kan identifiera valarter och fiskemetoder, och även ha kunskaper i navigation och kompetens att utföra elementära vetenskapliga undersökningar. Observatörens huvuduppgift är att observera bifångster av småvalar och insamla uppgifter om fiskeverksamheten. Observatörerna skall rapportera till flaggstaten om uppgifter om fiskeansträngning och bifångster samt upprätta en sammanfattning av de viktigaste resultaten.

Avrapportering

Medlemsstaterna skall senast den 1 juni varje år sända in en sammanfattande årlig rapport om hur bestämmelserna har genomförts. Den årliga rapporten skall utarbetas på grundval av observatörernas rapportering och andra relevanta uppgifter om fiskeansträngningen från datainsamlingsdirektivet. Årsrapporten skall vidare innehålla en beräkning av bifångster av valar i de aktuella fiskeverksamheterna.

Senast ett år efter att medlemsstaterna lämnat in sin andra årsrapport skall kommissionen rapportera till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av förordningen. Rapporteringen omfattar dock inte det ändringsförslag som gäller Östersjön.

1.2 Gällande svenska regler och förslagetets effekt på dessa

Drivgarn

Sex till sju svenska fiskefartyg uppskattas vara beroende av drivgarnsfisket. Härutöver är ett 50-tal fiskefartyg är beroende av drivgarnsfiske efter lax, som komplement till annat fiske.

Svenska fiskefartyg använder normalt 600 st. 30 m långa nät, dvs. 18 km per fartyg. Näten är ca 5,5m djupa och hålls flytande genom flöten. Näten hänger fritt från det övre repet utan några tyngder, vilket innebär att oavsiktliga bifångster undviks, genom att sjöfågel som fångas kan frigöra sig och simma upp till ytan. Alternativa fiskemetoder som kan ersätta drivgarnsfisket är främst långrevsfiske och ett mer kustnära laxfiske med fasta redskap (laxfällor). Annat drivgarnsfiske än efter lax utgör endast 0,02 % av den totala fiskeansträngningen med drivgarn. Dels sker ett begränsat fiske efter makrill i Skagerrak främst under våren, dels pågår under vinterhalvåret ett drivgarnsfiske efter sill i Öresund. I båda fallen gäller EU:s bestämmelser (EC) 894/97 om en maximal längd på 2,5 km nätlängd.

Ljudskrämmare

Ljudskrämmare är en ny åtgärd för det svenska fisket. I det åtgärdsprogram för tumlare, som antogs av Naturvårdsverket och Fiskeriverket, i maj 2003, föreslås att från 2003 ska en obligatorisk användning av ljudskrämmare införas på samtliga svenska laxdrivgarn i Östersjön. Antalet ljudskrämmare som en yrkesfiskare måste skaffa kommer att vara beroende på den sammanlagda längden på de garn fiskaren använder och vilken typ av fiske som bedrivs. En ljudskrämmare har, vid fiske under en period om 3 månader per år, en användningstid om ca 3 år.

Observatörer

Medlemsländerna föreslås ansvara för att det föreslagna observatörsprogrammet kommer till stånd. Dessutom föreslås att medlemsländerna skall genomföra observationer med särskilda följe- eller

1.3 Budgetära konsekvenser

Drivgarnen fasas ut

Kostnaderna för de tekniska justeringar, som följer av förslaget, kan enligt kommissionens konsekvensanalys berättiga till stöd från Fonden för Fiskets utveckling (FFU).

Ljudskrämmare

Yrkesfiskarna skall täcka kostnaderna för ljudskrämmarna. Fiskeriverket har uppskattat kostnaderna för fisket med bottensatta garn för större fartyg till minimum ca 40 000 SEK (4.000 Euro) per fartyg och för mindre fartyg till ca 20 000 SEK (2.300-2.4000 Euro) per fartyg. De svenska yrkesfiskarna har i samband med den svenska åtgärdsplanen för tumlare informerats om att utgifter för ljudskrämmare kan komma att belasta fiskeriverksamheten.

Obligatorisk helårsanvändning av ljudskrämmare i det avgränsade område nära svenska kusten kan komma att belasta ca 200 fiskefartyg, varav ca 130 mindre. Därtill kommer för fiske i Nordsjön ytterligare 10 fartyg Totalt uppskattas ca 75 större fartyg och ca 135 mindre fartyg påverkas.

Antalet fartyg som uppskattas beröras av den tidsbegränsade användningen av ljudskrämmare under tre månader uppskattas till ca 10 fartyg.

En utvidgning av området till att gälla område 24-26 kommer att omfatta ca 330 svenska fiskefartyg.

Observatörer

Dessa kostnader kommer att åligga medlemsstaterna. Kommissionen har beräknat medlemsstaternas utgifter till 500 Euro per observatör och dag på havet. Fiskeriverket har uppskattat de svenska kostnaderna för observatörsinsatserna till 1, 6 miljoner Euro. Antalet fiskedagar har av Fiskeriverket beräknats till ca 3 150.

1.4 Svensk ståndpunkt

Sverige anser att bifångsterna av marina däggdjur måste minska, så att bestånden kan restaureras. Detta ligger i linje med såväl den gemensamma fiskeripolitiken som de nationella miljökvalitetsmålen. Det är angeläget att åtgärder vidtas för att minska bifångsterna av småvalar bl.a. tumlare.

Kommissionens förslag får emellertid betydande effekter för det svenska fisket. Från svensk sida är det angeläget att frågeställningar som rör fiskeriförvaltningen tas upp i relevanta organ för såväl vetenskaplig rådgivning som för de regionala fiskeriförvaltningarna, t.ex. IBSFC och andra aktuella internationella organisationer, som ASCOBANS. Genom att följa denna arbetsgången får aktuella förslag större genomlysning och nationell förankring, vilket medför en bredare acceptans från fiskets organisationer..

Ljudskrämmor har visat sig vara en effektiv metod för att minska bifångst av småvalar. För Östersjön har ett mindre område nära svenska sydkusten särskilt pekats ut där ljudskrämmare skall vara obligatoriskt. Detta område är ytterst viktigt för det småskaliga kustfisket, bl.a. efter torsk. Något stöd i den vetenskapliga rådgivningen finns inte för att enbart detta mindre område pekas ut för obligatorisk användning av ljudskrämmare.

Angående observatörsinsatsen ifrågasätter inte Sverige det angelägna i den föreslagna åtgärden. Men vi ifrågasätter om den faktiska nyttan verkligen står i rimlig proportion till de höga kostnaderna. Med tanke på de mycket fåtaliga bifångsterna av tumlare i förhållande till antalet nät borde det finnas möjligheter att finna bättre kontrollmetoder ur såväl kostnads- som effektivitetssynpunkt.

1.5 Medlemsstaternas ståndpunkter

Flertalet berörda medlemsstater håller med kommissionen om målsättningen med förslaget och behovet av skydd för småvalar.

D har framfört att kommissionen borde ha efterfrågat ett utlåtande från ICES arbetsgrupp för fiskeförvaltning (ACFM) samt tagit upp frågan i IBSFC innan ett slutligt meddelande utarbetades. Vidare lyfter D fram behovet av att utveckla tekniska redskap.

FIN för fram att kommissionen inte har tagit tillräcklig hänsyn till att det finns skillnader i tumlarpopulationens utbredning i norra resp. södra Östersjön. Enligt FIN finns det inte stöd i vetenskapliga rådgivningen för förbud mot drivgarnsfiske i norra Östersjön. För Ålands del har framförts att det inte finns vetenskapliga rön som bekräftar att en tumlarpopulation finns i norra Östersjön. Det åländska laxfisket kommer att slås ut. Åland föreslår att drivgarnsfiske skall tillåtas norr om Gotland.

DK framhåller att regelverk skall baseras på bästa möjliga vetenskapliga kunskap om bifångster och mängduppskattningar. DK förespråkar ett stegvist införande. DK kan stödja utfasning av drivgarn i områden med hög bifångstrisk enligt vetenskaplig rådgivning, men inte acceptera en generell begränsning för drivgarnen till 2,5 km. Observatörer föreslås prioriteras på pelagiska trålare vid fiske med hög bifångstrisk. Ljudskrämmare bör användas, enligt DK, t.ex. vid vrakfiske i områden där tumlare förekommer. För bottensatta garn framhålls att förslaget i princip innebär ett fiskeförbud, eftersom detta fiske inte kan bedrivas lönsamt.

LV kan inte acceptera kommissionens förslag, utan förslaget kräver fortsatt evaluering och revidering. Fisket inte bör regleras i sådana områden där risk för bifångster i fisket inte föreligger, eftersom åtgärder då inte ger förväntat resultat. Som alternativa åtgärder föreslås ytterligare forskning, övervakning och kostnadsberäkningar för aktuella åtgärder.

UK framhåller att kommissionens förslag skiljer sig från UK:s strategi som antogs i år. UK anser att obligatorisk användning av ljudskrämmare inte är relevant i område VII d utan föreslår ett gradvis införande av ljudskrämmare i detta område. För område VII föreslås en koncentration till större fartyg, som fiskar utanför 6 sjömil.

1.6 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet har inte uttalat sig ännu.

1.7 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remissbehandlats. remissinstanserna framhåller i huvudsak följande

Fiskeriverket (FiV) anser att förslaget till åtgärder inte överensstämmer med de förslag som ACE har utarbetat. Eftersom det handlar om fiskeriförvaltande åtgärder som bland annat har stora konsekvenser för laxfisket i Östersjön bör även ACFM och IBSFC tillfrågas innan ett slutgiltigt beslut fattas. Ljudskrämmor är en effektiv metod för att minska bifångst av småvalar. För Östersjön bör därför obligatorisk användning övervägas för alla områden där bifångstrisken bedöms hög. Detta innebär åtminstone ICES delområden 24-26.

Kustbevakningen (KBV) kan ansluta sig till förslaget. Ett drivgarnsförbud kommer inte att kräva några ytterligare resurser för KBV. En obligatorisk användning av ljudskrämmare kan också den införlivas i KBVs befintliga fiskeriövervakning och kontroll. Om det är aktuellt att utnyttja KBVs fartyg som följe- och inspektionsfartyg under längre tider, måste behovet av ytterligare särskilda resurser utredas närmare.

Naturhistoriska riksmuseet välkomnar förslaget och framhåller att förslaget kommer alltför sent. Utfasningen av drivgarn bör genomföras på två år och övervakningen med observatörer bör ligga på 10% mot bakgrund den allvarliga situationen för tumlaren, särskilt i Östersjön.

Naturvårdsverket stöder de förslag som lämnas särskilt mot bakgrund av fiskets påverkan på tumlarbeståndet i de svenska havsområdena. Det område i Östersjön där användningen av ljudskrämmor skall vara obligatoriskt skall, enligt NV, omfatta hela ICES delområden 24 och 25.

Svenska Naturskyddsföreningen välkomnar förslaget, både vad gäller förbud av drivgarn, obligatoriska ljudskrämmare och en samordnad övervakning av bifångster av val.

Greenpeace välkomnar förslaget och lyfter fram vikten av att se problemet ut ett ekosystemperspektiv. Drivgarnsförbudet i Östersjön bör införas omedelbart. Samordnad övervakning med observatörer är ett steg i rätt riktning, men Greenpeace förordar 100 % täckning när så är möjligt, särskilt vad gäller pelagiska trålar.

Sportfiskarna välkomnar förslaget och stödjer förslaget om en begränsning av nätlängden fram till 2007 då drivgarnsfisket föreslås förbjudas helt. Sportfiskarna kräver en stark begränsning av yrkesfisket efter lax på blandbestånd. Sportfiskarna anser vidare att de negativa konsekvenserna av ett drivgarnsfiskeförbud blir marginella i jämförelse med de positiva effekterna det skulle kunna få för sportfisket och fisketurismen.

Sveriges Fiskares Riksförbund framhåller att förslaget, om det genomförs, innebär stora negativa konsekvenser för yrkesfisket. Laxfisket i södra Östersjön kommer till största delen att tvingas upphöra och torskgarnsfisket belastas med helt orimliga kostnader. SFR ifrågasätter att det finns ett tumlarbestånd i Östersjön, utan att endast enstaka exemplar kommer via sunden från Kattegatt. Det tidigare beståndet dog ut på 1940-talet. SFR avstyrker kommissionens förslag och framhåller sin åsikt om att inget behov

finns av åtgärder beträffande fiske eller fiskeredskap för att skydda ett tumlarbestånd, som inte finns.

2003/04:FPM39

WWF välkomnar förslaget, men anser att drivgarnen bör fasas ut redan 2005 och den begränsade längden bör tillämpas omedelbart. Vidare bör övervakningen av fisket omfatta minst 10 % och i Östersjön 15 %. WWF påtalar vikten av att medlemsländerna uppmuntrar, med extra kompensation, de fiskare som är villiga till en snabbare omläggning av drivgarnen.

Whale and Dolphin Conservation Society välkomnar förslaget eftersom det lyfter fram bifångsterna i fisket som det största hotet mot förvaltningen av småvalar. Förslaget utgör ett första steg mot framtida åtgärder som måste vidtas.

Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald samt **en enskild forskare** har i likalydande svar välkomnat förslaget men framhåller vikten av långsiktiga lösningar. Ljudskrämmare ger inte 100 % skydd för bifångster, som sjöfågel och säl, utan krav ställs på mer forskning. Observatörer bör vara en självklarhet inom EU:s fiskeverksamheter. Drivgarnsförbudet bör gälla från 2006 och angående ljudskrämmare framhålls att det endast är en kortsiktig lösning. Vidare föreslås observatörstäckningen. Östersjön höjs till 10 % i område A i bilaga III, men helst bör den uppgå till 100 %.

Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet har diskuterats i en första omgång i rådsarbetsgruppen för fiskeripolitiska frågor och frågan kommer att återkomma till rådsarbetsgruppen vid ett senare tillfälle.

1.8 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 37 i fördraget.

1.9 Fackuttryck/termer

Ljudskrämmare, pingers, är en apparatur som sänder ut ljudstötter som upplevs som skrämmande av marina däggdjur och de undviker att komma nära sådan utrustning.

Avtalet om skydd av småvalar i Östersjön och Nordsjön (ASCOBANS)

Tumlarbestånden i Nordsjön och Östersjön

Tumlare finns utbredd i hela Nordatlanten, inklusive Skagerrak och Kattegatt men tätheten varierar mellan områden och efter årstider. Beräkningar baserade på en inventering från 1994 visar att det finns cirka 170 000 tumlare i centrala och sydliga delen av Nordsjön. I det svenska åtgärdsprogrammet för tumlare, som antogs i maj 2003, anges beståndet inom den svenska ekonomiska zonen på västkusten till ca 9 000 djur. De svenska bifångsterna som rapporterats i fiskeloggböckerna har i Nordsjön under perioden 1994-01-01-2003-09-18 uppgått till 9 individer, 2 tumlare i bottentrål i Skagerrak och 7 tumlare i garn i Kattegatt. Men då det skett stora förändringar i fiskemönstret under de senaste åren kan dessa bifångstuppgifter kan inte helt överföras på den nuvarande förhållanden.

Parterna i avtalet om skydd av småvalar i Östersjön och Nordsjön (ASCOBANS) menar att, tumlarbestånden i Östersjön är ett särskilt bestånd, som i centrala Östersjön uppgår till ca 650 djur. Bifångster av tumlare sker sällan i Östersjön, men kan ha stor betydelse för bevarandet av tumlarbeståndet i Östersjön. För svensk del finns efter 1994 i fiskeloggböcker inga rapporterade bifångster av tumlare i Östersjön. Däremot har en bifångst av tumlare rapporterats från Blekinge till Naturhistoriska Riksmuséet år 2002. En orsak till att uppgifter om bifångster av tumlare i Östersjön saknas kan vara att beståndet är mycket litet eller att rapporteringen är bristfällig.

Bilaga Obligatorisk användning av ljudskrämmare föreslås i ett avgränsat område i södra Östersjön. Föreslaget innebär ett område i Östersjön från en linje vid svenska kusten vid long 13° O, söderut till long 55° N, österut till long 14 °O, norrut till svenska kusten; och området från Sveriges västkust lat 55° 30' N, österut till long. 15° O, norrut till lat 56° N, österut till long 16° norrut till svenska kusten

