



# Handlingsplan för att återställa och skydda marina ekosystem för ett hållbart och motståndskraftigt fiske

---

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

2023-03-28

## Dokumentbeteckning

COM(2023) 102

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén: handlingsplan för att återställa och skydda marina ekosystem för ett hållbart och motståndskraftigt fiske

## Sammanfattning

I ljuset av överenskommelsen om ett nytt globalt ramverk för biologisk mångfald som uppnåddes vid FN:s 15:e konferens om biologisk mångfald (COP15), menar kommissionen att denna handlingsplan befäster EU:s ledarskap globalt och visar att EU levererar enligt vad EU förbundit sig till. Handlingsplanen kommer att bidra till att uppnå resultat när det gäller några av de viktiga åtaganden som gjorts vid COP15, bland annat det om att skydda 30 % av de globala havsområdena. Meddelandet fokuserar på fem områden, dessa är:

- Mer hållbara fiskemetoder, minska fiskets påverkan på havsbotten,
- Säkerställa en rättvis omställning för alla,
- Förstärkt kunskapsbas, forskning och utveckling,
- Kontroll och tillämpning, och
- Styrning och intressenters delaktighet.

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer.

Regeringen anser att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska vara miljömässigt, långsiktigt hållbara och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende. Därtill ska de bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen samtidigt som det hållbara fiskets konkurrenskraft värnas. Regeringens målsättning är att åtgärderna ska vara i linje med målsättningarna för en god havsmiljö och de globala hållbarhetsmålen och det är därför av central betydelse att nödvändiga bevarandeåtgärder antas för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning. Regeringen konstaterar att en god havsmiljö är en förutsättning för ett hållbart fiske. Mot denna bakgrund välkomnar regeringen övergripande meddelandet.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

Handlingsplanen för att återställa och skydda marina ekosystem för ett hållbart och motståndskraftigt fiske är en handlingsplan som är utlovad i biodiversitetsstrategin. Denna handlingsplan är en del av arbetet med att genomföra målen för biodiversitet där medlemsstaterna i rådslutsatser bekräftat mål om att skydda 30 % av havsområden. Handlingsplanen är nära sammanlänkad med rapporten om den gemensamma fiskeripolitikens funktion (GFP) men med fokus på miljödelarna. I handlingsplanen refereras till rapporten om den gemensamma fiskeripolitiken.

Handlingsplanen ska enligt kommissionen ses som den gemensamma fiskeripolitikens miljöben.

### 1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen pekar på att klimatförändringar, förlust av biologisk mångfald och havsföroreningar hotar fiskets och vattenbruksresursernas hållbarhet. Syftet med handlingsplanen för marina ekosystem är att stärka den gemensamma fiskeripolitikens (GFP:ns) bidrag till EU:s miljömål och minska fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen, särskilt rörande störningar på havsbotten, bifångster av känsliga arter och effekter på marina näringsvävar. Handlingsplanen utgör en grund för hur man bättre kan tillämpa en ekosystembaserad fiskförvaltning och den kompletterar meddelandet om GFP:n och meddelandet om energiomställning. Kommissionen understryker att en sund havsmiljö med sunda fiskbestånd och rik biologisk mångfald är det enda sättet att säkerställa en god framtid för EU:s fiskesamhällen på medellång och lång sikt. Fiskesektorn har en rad stora utmaningar: brexit, covid-19-pandemi och nu senast konsekvenserna av Rysslands militära aggression mot Ukraina. Dessa utmaningar har inneburit omfattande marknadsstörningar, brist på viktiga råvaror och en kraftig ökning av bränsle- och fiskfoderpriser.

I ljuset av överenskommelsen om ett nytt globalt ramverk för biologisk mångfald som uppnåddes vid FN:s 15:e konferens om biologisk mångfald (COP15), menar kommissionen att denna handlingsplan befäster EU:s ledarskap globalt och visar att EU levererar enligt vad EU förbundet sig till. Handlingsplanen kommer att bidra till att uppnå resultat när det gäller några av de viktiga åtaganden som gjorts vid COP15, bland annat det om att skydda 30 % av de globala havsområdena.

### **Mer hållbara fiskemetoder, minska fiskets påverkan på havsbotten**

Kommissionen pekar på förordningen om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder (EU 2019/1241) som grund för att vidta åtgärder för mer hållbara fiskemetoder genom att lägga fram gemensamma rekommendationer inom ramen för regionalisering.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att vidta åtgärder för förbättrad redskapsselektivitet och minskad inverkan av fiske på känsliga arter genom att:

- senast i slutet av 2023 utveckla tröskelvärden för bifångst av de arter som valts ut av medlemsstaterna (inom havsmiljödirektivet). Anta fiskeriförvaltningsåtgärder för att genomföra dessa tröskelvärden utan dröjsmål genom nationella åtgärder eller genom inlämnande av gemensamma rekommendationer.

- anta nationella åtgärder eller lämna gemensamma rekommendationer till kommissionen om att minimera bifångsterna eller minska dem till den nivå som möjliggör en fullständig återhämtning av populationer (Här räknar kommissionen upp ett antal arter, bland annat lyfts östersjöpopulationen av tumlare fram) till senast utgången av 2023.

- senast i slutet av juni 2024 förbättra skyddet av den europeiska ålen genom att anta eller uppdatera befintliga förvaltningsplaner för ål enligt ålförordningen.

- senast i mars 2027 uppdatera åtgärdsprogrammen inom havsmiljödirektivet så att de innehåller lämpliga åtgärder mot förlorade fiskeredskap och fiskerelaterat marint skräp.

- senast 2030, baserat på arbete från STECF (Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries), GFCM (Fisheries Commission for the Mediterranean) och andra vetenskapliga institutioner såsom ICES (International Council for the Exploration of the Seas), genomföra ytterligare åtgärder för att öka selektiviteten. Dessa åtgärder bör omfatta:

- Nya och innovativa redskapstekniker för att minska fångsterna av liten fisk.
- Plats- eller tidsspecifika åtgärder där det finns tydliga tecken på höga koncentrationer av fisk under minsta referensstorleken för bevarande.

- Senast 2030 skapa nya marina skyddade områden (så kallade MPA:s, marine protected areas) och effektivt hantera alla marina

skyddade områden, och säkerställa strikt skydd av viktiga lek- och uppväxtområden för fisk.

2022/23:FPM61

Kommissionen avser att under 2023 be STECF ge råd om:

- utvärdering av den optimala storleken på den fisk som fångas i fiskeredskap, i syfte att nå högsta långsiktiga avkastning
- förbättrade fiskeredskap, med beaktande av selektivitet, mix av målarter, och både de sociala och ekonomiska långsiktiga vinsterna och konsekvenserna.
- under slutet av 2024 bedöma, i samband med rapporten om genomförandet av förordningen om tekniska åtgärder, fångst, kvarhållande, omlastning, landning och försäljning av arter som hotas av utrotning eller som är under ogynnsam bevarandestatus enligt habitatdirektivet.
- under slutet av 2024, förbereda antagandet av vissa genomförandebestämmelser enligt förordningen om tekniska åtgärder.
- så snart tröskelvärden finns tillgängliga inom havsmiljödirektivet, använda verktyg inom den gemensamma fiskeripolitiken för att föreslå begränsningar för oavsiktliga fångster av de arter som omfattas av tröskelvärden.

KOM anför att fiske med vissa rörliga bottenkontaktredskap, särskilt bottentrålning, är en av de mest utbredda och skadliga aktiviteterna för havsbotten och att nya uppgifter tyder på att störningar på havsbottensediment har en direkt inverkan på dess förmåga att lagra kol. Den biologiska mångfalden på havsbotten kan dock återhämta sig om trycket minskar, till exempel genom att minska påverkan av bottentrålning. EU-lagstiftningen kräver redan skydd och återställande av havsbotten och kommissionen pekar på förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken som finns på plats. Vissa medlemsstater har dessutom vidtagit åtgärder för att förbjuda eller begränsa bottenfiske i vissa områden genom nationella åtgärder och genom inlämnande av gemensamma rekommendationer inom ramen för GFP. Kommissionen understryker dock att åtgärderna är otillräckliga i förhållande till bland annat biodiversitetsmålen. I linje med havsmiljödirektivet och kommissionens förslag om återställande av natur måste havsbotten skyddas och återställas även utanför skyddade områden. I detta syfte bör medlemsstaterna snabbt enas om och genomföra tröskelvärden för havsbottens integritet.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att:

- till mitten av 2023: anta tröskelvärden för havsbottens integritet (inom havsmiljödirektivet). Utan dröjsmål anta nationella åtgärder eller, i förekommande fall, lämna in gemensamma rekommendationer för att genomföra dessa tröskelvärden.
- slutet av mars 2024: anta nationella åtgärder eller, i förekommande fall, föreslå gemensamma rekommendationer om förbud mot bottentrålning i Natura 2000-områden; ge en övergripande översikt över hur man avser att

säkerställa att fram till 2030 fasa ut bottentrålning i samtliga MPA. För minst 20 % av varje medlemsstats marina vatten, ska en mer detaljerad plan tillhandahållas för nationella åtgärder och gemensamma rekommendationer som ska utvecklas med åtminstone detaljer för att identifiera de områden där bottentrålning bör förbjudas, och uppgifter om medlemsstaterna och flottor som berörs av åtgärderna i dessa områden; anta nationella åtgärder och lämna gemensamma rekommendationer till KOM för att se till att bottentrålning fasas ut i samtliga MPA senast 2030.

Kommissionen avser att:

- övervaka och följa framstegen med de gemensamma rekommendationerna.
- stödja utvecklingen och införandet av innovativa lösningar som syftar till att begränsa effekterna av bottentrålning, med utgångspunkt i en begäran om rådgivning från ICES om innovativa fiskeredskap, som förväntas i slutet av 2023.

### **Säkerställa en rättvis omställning för alla**

Kommissionen understryker att inkludering av alla intressenter är en central förutsättning för att genomföra den gröna omställningen. Bevarande och skydd av akvatisk mångfald ger uppenbara vinster för samhället och ekonomin, särskilt för det kustnära fiske och fiskeberoende kustsamhällen. Trots dessa generella fördelar med hållbar produktion finns utmaningar med den gröna omställningen. Störst social och ekonomisk påverkan förväntas för de delar av fiskeflottan som behöver omstruktureras för att möta moderna miljövillkor och minska mängden trålfiskad bottenareal. Kommissionen betonar därför betydelsen av en gradvis förändring som tar hänsyn till fiskeflottans och lokalsamhällets specifika behov.

Kommissionen uppmanar medlemsländerna att planera för och möta dessa stödbehov för att göra både näring och samhälle mer motståndskraftigt, innovativt och anpassningsbart för den gröna omställningen. Detta kan ske genom ett bättre nyttjande av EU:s olika finansiella verktyg, särskilt genom att främja nödvändig innovation och diversifiering, men även teknisk utveckling kopplat till energiomställningen och utveckling av mer selektiva och skonsamma redskap.

### **Förstärkt kunskapsbas, forskning och utveckling**

Kommissionen beskriver i meddelandet att medlemsstaterna använder en rad olika tillvägagångssätt och en kombination av instrument för att övervaka marina ekosystem och miljöbelastningar, särskilt genom datainsamling och övervakningsprogram inom ramen för havsmiljödirektivet, fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet. Det krävs dock större ansträngningar för att se till att övervakning och datainsamling är tillräckliga för att bedöma fiskets inverkan på marina livsmiljöer och arter.

I detta arbete bör ingå att utforma riktade övervakningsprogram för att förbättra observationer och rapportering av oavsiktligt bifångade arter.

Programmen bör omfatta högriskfiske och de potentiella effekterna av alla relevanta flottsegment, inbegripet mindre fartyg. De bör också titta på uppgifter om fritidsfiske. Kommissionen avser att inleda en studie för att kvantifiera koldioxidlagringskapaciteten på olika havsbottenar och livsmiljöer i EU:s vatten samt bottentrålnings eventuella inverkan på denna kapacitet. I slutet av 2023 kommer kommissionen att börja utveckla ett modelleringsverktyg för att införliva begreppet "naturkapital" i ekonomiska beslut. Kommissionen pekar på vikten av att skicka förfrågningar om vetenskaplig rådgivning till organ som ICES och STECF, för att säkerställa att politiken styrs av bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning. Inom detta insatsområde ger KOM förslag på ytterligare aktiviteter riktade både till medlemsstater och KOM.

### **Styrning och intressenters delaktighet**

Kommissionen beskriver att det i GFP:n finns verktyg för att genomföra fiskereglering som behövs för att uppnå skyldigheter i unionens miljölagstiftning. GFP utgör grunden för alla berörda parter att arbeta tillsammans genom regionala grupper och rådgivande nämnder för att fastställa och komma överens om de mest lämpliga fiskeåtgärderna lokalt eller regionalt. Även om medlemsstaterna i början främst genomförde den regionala strategin med fokus på landningsskyldigheten har den, under de senaste åren, lett till resultat också på andra områden. Emellertid har arbetet med nödvändiga fiskeriförvaltningsåtgärder i MPA utvecklats i mycket ojämn takt i de olika havsområdena.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att:

- senast i slutet av mars 2024 utarbeta och offentliggöra färdplaner med en beskrivning av alla åtgärder som krävs för att genomföra denna handlingsplan, inklusive tidsfrister för deras antagande/inlämnande och förslag för att förbättra samordningen mellan nationella myndigheter och intressenter

Kommissionen avser att:

- År 2023 inrätta en gemensam särskild grupp för medlemsstaterna, med olika intressenter som observatörer, särskilt med uppgift att ge stöd till kommissionen i att genomföra handlingsplanen och övervaka dess framsteg.
- Senast i slutet av 2024 anta ett vägledande dokument om Natura 2000 och fiske.
- Regelbundet informera Europaparlamentet, rådet och andra berörda parter om genomförandet av denna handlingsplan

### **Kontroll och tillämpning**

KOM konstaterar att EU:s fiskeri- och miljölagstiftning bara är så bra som dess genomförande. Medlemsstaterna måste vidta åtgärder för att genomföra,

övervaka och verkställa reglerna, och kommissionen måste övervaka medlemsstaternas efterlevnad av dem. Medlemsstaternas övervakning och efterlevnad av GFP regleras huvudsakligen av förordningen om fiskerikontroll - kommissionen föreslog redan 2018 ett omfattande reformpaket och man understryker att EU behöver komma i hamn med ett beslut gällande kontrollförordningen.

Kommissionen kommer att intensifiera kontrollen av efterlevnaden inom ramen för havsmiljödirektivet, och den kommer att driva mer omfattande fall av felaktigt genomförande av direktivet.

### **Ramverk för att genomföra kommissionens handlingsplan**

Kommissionen föreslår följande ram för att genomföra denna handlingsplan:

- Våren 2023 förse medlemsstaterna med en mall och vägledning för att underlätta utarbetandet av färdplanerna

- Hösten 2023 kalla till det första mötet i den nya gemensamma särskilda gruppen för att stödja medlemsstaterna i utarbetandet av deras nationella färdplaner och inleda spåringsprocess.

- I slutet av mars 2024 kommer medlemsländerna att lämna in färdplaner till kommissionen och offentliggöra dem. Dessa färdplaner bör beskriva de nationella åtgärder och andra åtgärder som de avser att föreslå genom gemensamma rekommendationer för att uppnå målen i handlingsplanen, inklusive en tidslinje till 2030.

- Under första halvåret 2024 kommer kommissionen att anta sin andra rapport om förordningen om tekniska åtgärder. Detta kommer att ligga till grund för halvtidsöversynen av strategin för biologisk mångfald, som också ska läggas fram under första halvåret 2024, där framstegen kommer att bedömas vid genomförandet av denna handlingsplan. Framsteg i genomförandet av denna handlingsplan kommer att bedömas mot (1) de åtgärder som aviserats och beskrivits i färdplanerna för 2030, och (2) de nationella åtgärder eller gemensamma rekommendationer som vidtagits eller inlämnat senast i mars 2024.

- Beroende på kommissionens bedömning av de framsteg som gjorts kommer kommissionen överväga om ytterligare åtgärder behövs för att förbättra genomförandet av någon av de åtgärder som presenteras i denna handlingsplan.

### **1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa**

Europeiska unionens gemensamma fiskeripolitik är ett fullständigt harmoniserat politikområde. Meddelandet i sig har inga effekter på svenska regler.

Vissa av de åtgärder som aviseras berör främjande av vissa åtgärder inom EHFVF samt förbättring av riktat stöd och tillgång till finansiering. Meddelandet i sig har dock ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige då det inte innehåller några konkreta förslag.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande målsättning är att förvaltningsåtgärder ska beslutas i linje med den gemensamma fiskeripolitikens mål och principer. Regeringen anser att fiske- och vattenbruksverksamheterna ska vara miljömässigt, långsiktigt hållbara och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende. Därtill ska de bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen samtidigt som det hållbara fiskets konkurrenskraft värnas. Regeringens målsättning är också att åtgärderna ska vara i linje med målsättningarna för en god havsmiljö och de globala hållbarhetsmålen och det är därför av central betydelse att nödvändiga bevarandeåtgärder, så som åtgärder för att minska effekterna av bottentrålning, antas för efterlevande av skyldigheter enligt unionens miljölagstiftning. Regeringen konstaterar att en god havsmiljö är en förutsättning för ett hållbart fiske.

Mot denna bakgrund välkomnar regeringen övergripandemeddelandet.

### 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ännu inte yttrat sig.

### 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte yttrat sig.

### 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har inte remitterats

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt eftersom meddelandet inte är en rättsakt.



Ej tillämpligt eftersom meddelandet inte är en rättsakt.

## 4 Övrigt

### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande förväntas presenteras i både Europaparlamentet och rådet under mars 2023.

### 4.2 Fackuttryck/termer

GFP = Den gemensamma fiskeripolitiken

STECF = Scientific Technical and Economic Committee for Fisheries

GFCM = Fisheries Commission for the Mediterranean

ICES = International Council for the Exploration of the Seas

EHFVF = Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden