



Briefing OCEAN2012: Wstępna reakcja na pakiet propozycji przedstawiony przez Komisję Europejską w sprawie reformy Wspólnej Polityki Rybołówstwa

Pierwszy pakiet reform Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb), opublikowany w dniu 13 lipca 2011 r. pokazuje ambitne cele Komisji Europejskiej (KE) względem WPRyb. Pakiet zawiera propozycję nowego podstawowego rozporządzenia, propozycję nowej organizacji rynku oraz komunikat w sprawie zewnętrznego wymiaru wspólnej polityki rybołówstwa. Przedstawiony pakiet zawiera szereg istotnych zmian, ale nie są to tak radykalne zmiany jakich oczekiwaliśmy.

Obecna reforma stanowi wyjątkową możliwość przywrócenia dobrostanu naszych mórz i społeczności uzależnionych od rybołówstwa. WPRyb powinna położyć kres nadmiernym połowom, zredukować szkody w ekosystemie i odbudować sektor rybołówstwa Unii Europejskiej. Dzięki temu stały się on bardziej stabilny ekologicznie, społecznie oraz ekonomicznie. Jedynie taka polityka zagwarantuje w przyszłości konsumentom bogactwo lokalnych ryb łowionych w sposób odpowiedzialny.

Obecnie, po opublikowaniu propozycji reform, zobowiązanie będzie spoczywać na Parlamencie Europejskim oraz na Radzie Rybołówstwa, aby WPRyb prowadziła do zdrowych zasobów ryb i przyczyniła się do osiągnięcia dobrego stanu ekologicznego wód UE, zgodnie z Dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej z 2008 roku. Jedynie dzięki odbudowaniu zasobów ryb, WPRyb będzie mogła zabezpieczyć przyszłość zarówno dla ryb jak i dla rybaków i konsumentów.

Ogólne komentarze dotyczące propozycji rozporządzenia podstawowego

Co wspiera OCEAN2012

Propozycja określa wyraźny cel dotyczący stanu zasobów ryb, stwierdzający, że WPRyb „dążyć będzie do zapewnienia aby, do 2015r. eksploatacja żywych biologicznych zasobów morskich przywróciła i utrzymała populacje poławianych gatunków powyżej poziomu odpowiadającemu maksymalnemu zrównoważonemu połowowi¹. Jest to zgodne z międzynarodowymi zobowiązaniami UE.

Ponadto propozycja zawiera zobowiązanie do powołania metod zarządzania „zgodnych z najlepszymi dostępnymi radami naukowców². Jest to mocniejsze sformułowanie niż to obecne w WPRyb, „na bazie doradztwa naukowego” i taka zmiana zapewni silniejsze wsparcie do realizacji celów wyznaczonych na rok 2015. Ponadto, unijne prawodawstwo



ERIC HERCHAFT / REPORTERS

ekologiczne (czyli Dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej oraz Dyrektywa siedliskowa) zostało ujęte w celach ogólnych, oraz jest przywoływane w różnych miejscach przedstawionej propozycji³.

Propozycja KE zawiera zapisy o wyeliminowaniu niepożądanych połowów niektórych gatunków komercyjnych, czyli zapis, który położy kres praktykom odrzutów tych gatunków⁴. Jest to kolejna pozytywna zmiana, która najprawdopodobniej pojawiła się w wyniku ogromnego nacisku opinii publicznej w tej sprawie. Przejście z kwot wylądunku na kwoty połowowe jest niezbędnym i istotnym aspektem propozycji, z tym, że nie należy ograniczać tego działania do kilku wybranych przez Komisję gatunków. Niestety, cząstkowe podejście Komisji zawarte w propozycji nie jest w stanie rozwiązać problemów rybołówstwa mieszanego, a także szeroko rozpowszechnionych odrzutów gatunków niekomercyjnych, w ten sposób ograniczając motywację do zapobiegania takim niepożądanym połowom.

W zakresie wymiaru zewnętrznego⁵, przedstawiona propozycja zawiera pozytywny zapis stanowiący, że Umowy w sprawie zrównoważonych połowów (tzw. Sustainable Fisheries Agreements w skrócie SFA) zawarte z krajami trzecimi przyczynią się do ustanowienia ram zarządzania, które zapewnią skuteczny monitoring, kontrolę i zdolność do nadzoru⁶.

Cieszy nas również włączenie zapisu o przejrzystości umów w sprawie zrównoważonych połowów (SFA)⁷, aczkolwiek wydaje nam się że jego zakres – ograniczający posiadanie wiedzy na temat łącznego nakładu połowowego w krajach trzecich – jest zdecydowanie zbyt wąski. Warunkiem wstępnym lepszego uczestnictwa interesariuszy jest właśnie przejrzystość, która

3 Zobacz artykuły nr 2.4, 12.1

4 Zobacz artykuły nr (a), 7 (d) (g), 11 (e), 14 (b) (c), 15

5 Zobacz artykuły 39-42 oraz komunikację Komisji Europejskiej względem wymiaru zewnętrznego (COM (2011)424)

6 Zobacz artykuł nr 42.1 (b)

7 Zobacz artykuł nr 41.2

1 Zobacz artykuły 2.2, 9.1, 10.1, 14 (a) odnośnie specjalnych zobowiązań względem MSY

2 Zobacz artykuł nr 4 (b)



powinna obejmować szersze kwestie, poprzez publiczne udostępnianie ex-ante i ex-post ocen umów rybołówstwa, jako że zawierają one istotne informacje, takie jak wartości połowów floty UE. W przedstawionej propozycji brakuje też narzędzi, które mogłyby zapewnić przestrzeganie przez flotę UE działającej w krajach trzecich- w tym poza zasięgiem umów SFA⁸ - międzynarodowych zobowiązań UE dotyczących promowania zrównoważonego rybołówstwa oraz przestrzegania zobowiązań w zakresie praw człowieka, a w szczególności prawa do żywności.

Gdzie OCEAN2012 widzi problemy

Propozycja nie określiła osiągnięcia równowagi ekologicznej jako celu o wysokim priorytecie, który byłby warunkiem osiągnięcia stabilności społecznej i ekonomicznej⁹. W uzasadnieniu twierdzi się, iż taki zapis byłby sprzeczny z Traktatem Lizbońskim, który wymienia wszystkie trzy cele jako cele równorzędne. Jest to jednak w sprzeczności z decyzjami podejmowanymi w przeszłości, kiedy często priorytetizowano krótkoterminowe zyski gospodarcze i aspekty społeczne, co prowadziło do wytrzebienia stad ryb.

Komisja twierdzi, iż jej propozycja przyniesie radykalną reformę, ale jej najbardziej radykalnym elementem jest przejście ku obowiązkowej „quazi-prywatyzacji” zasobów morskich¹⁰. Propozycja przewiduje alokację praw połowowych zasobów rybnych UE i zasobów spoza UE (z wyłączeniem działalności połowowej poza SFA¹¹) w formie Zbywalnych Koncesji Połowowych (tzw. Transferable Fishing Concessions lub TFC) przyznawanych w perspektywie 15 lat¹², bez żadnej zapłaty na rzecz społeczeństwa, oraz bez żadnego promowania tych rybaków, którzy łowią w najbardziej odpowiedzialny sposób pod względem ekologicznym i społecznym. Jest to problematyczne z wielu względów; poniżej przedstawiamy szczegółowe uzasadnienie krytyki obowiązkowych TFC.

⁸ Obecnie około połowy zewnętrznej floty UE prowadzi połowy poza umowami partnerskimi lub RFMO.

⁹ Zobacz artykuł nr 2.1

¹⁰ Zobacz artykuł nr 27

¹¹ Zobacz artykuł nr 28.2

¹² Zobacz artykuł nr 28.5

W Zielonej Księdze z 2009 roku zidentyfikowano że głównym czynnikiem przetowienia są nadmierne moce połowowe. Komisja twierdzi, że Zbywalne Koncesje Połowowe pomogą w wyeliminowaniu nadmiernej mocy połowowych. Niemniej jednak, nie jest do końca wiadomo, w jaki sposób Komisja zapewni, aby poprzez działanie sił rynkowych wyeliminowane zostaną najmniej właściwe, czyli ekologicznie i społecznie szkodliwe moce połowowe, gdyż rynek z reguły promuje tylko efektywność ekonomiczną.

Promocja i rozwój w dziedzinie akwakultury proponowane przez Komisję¹³, mogą doprowadzić do problemu nadprodukcji, negatywnych skutków ekologicznych oraz słabej rentowności tej branży. Należy raczej skierować promocję na rozwijanie zrównoważonej i ekologicznie odpowiedzialnej akwakultury. Najważniejszym elementem osiągnięcia tego celu jest zapewnienie, aby europejska akwakultura nie była uzależniona ani nie prowadziła do nadmiernej eksploatacji stad paszowych w celu karmienia drapieżnych ryb hodowlanych. Zreformowana WPRyb musi zapewnić, aby akwakultura rozwijała się jako producent netto białka rybnego, jeśli ma przyczynić się do bezpieczeństwa żywnościowego.

Szczegółowe komentarze do obszarów będących priorytetem dla OCEAN2012

Równowaga ekologiczna jest warunkiem koniecznym do osiągnięcia celów społeczno-ekonomicznych

Obecna WPRyb miała osiągnąć równowagę ekologiczną oraz stabilność ekonomiczną i społeczną, podobnie jak szereg innych celów, takich jak zatrudnienie i dbałość o interes konsumentów. Brak określenia priorytetów wśród tych celów sprawił, że ostatecznie nie zrealizowano żadnego z nich. Zdecydowanie twierdzimy, że równowaga ekologiczna bazująca na ostrożnościowym i eko-systemowym podejściu jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia stabilności społecznej i ekonomicznej. Jeżeli stada ryb zostaną przetowione, nie będzie można zapewnić stabilności społeczności rybackich, a przemysł zależny od tych społeczności przestanie istnieć.

Komisja proponuje długoterminowe plany zarządzania (obecnie zwane wieloletnimi planami czyli Multiannual Plans lub MAPs), jako główne narzędzie do zapewnienia, aby prawa połowowe (czyli limity połowów lub nakładów połowowych) nie były wyznaczane powyżej poziomu zalecanego przez naukowców¹⁴. Celem jest przywrócenie i następnie utrzymanie stad ryb na poziomie powyżej granicy odpowiadającej maksymalnemu zrównoważonemu poziomowi (MSY), jednakże zarządzanie stadem będzie uzależnione od sposobu wdrożenia „wcześniej zdefiniowanych punktów referencyjnych ochrony” oraz ich definicji¹⁵. Propozycja wyraźnie zaznacza, że ocena stad ryb musi brać pod uwagę różnego rodzaju niepewności zarządzania rybołówstwem, w tym ograniczenia w dostępnych danych¹⁶. Zgodnie z podejściem

¹³ Zobacz artykuł nr 43

¹⁴ Zobacz artykuły nr 9–11

¹⁵ Zobacz artykuły nr 9.2 (a), 5

¹⁶ Zobacz artykuły nr 9.4

ostrożnościowym, doradztwo naukowe musi prowadzić do wyznaczenia takich limitów połowowych, które pozwolą zasobom rybnym na odnowienie do obfitych poziomów. Jest to istotny postęp, który jeśli zostanie prawidłowo wdrożony, znacznie przyczyni się do osiągnięcia równowagi ekologicznej. Dodatkowo, proponowane plany MAP obejmują szerszy aspekt zarządzania rybołówstwem niż obecne plany długoterminowego zarządzania, gdyż uwzględniają „interakcje pomiędzy stadami i rybołówstwem”, czyli działania mające na celu wyeliminowanie niepożądanych połowów i wysiłki na rzecz zminimalizowania oddziaływania na cały ekosystem.

Przedstawiona propozycja została napisana mocniejszym językiem w odniesieniu do limitów połowowych wyznaczanych zgodnie z doradztwem naukowym¹⁷. OCEAN2012 powitał taką zmianę, niemniej jednak, propozycja nie zawiera żadnych zapisów mających na celu zapobieganie wyznaczaniu praw połowowych (kwot lub nakładów) powyżej poziomu ustalonego przez doradztwo naukowe. Pamiętając o tym, że limity połowowe często były wyznaczane powyżej poziomu wyznaczonego przez naukowców, taki zapis powinien zostać dodany do rozporządzenia, zgodnie z duchem prawodawstwa innych jurysdykcji, na przykład ustawy Magnussen-Stevens obowiązującej w USA.

Obniżenie zdolności połowowych

Obowiązkowe zastosowanie Zbywalnych Koncesji Połowowych przedstawiane jest jako idealne narzędzie do samo-zarządzania mocami połowowymi, gdyż zakłada się, że siły rynkowe poradzą sobie z nadmiernymi mocami. Komisja rezygnuje z innych narzędzi, takie jak obowiązkowe górne limity mocy, oraz programy redukcji mocy połowowych.

Górne limity mocy połowowych będą prawdopodobnie odnosiły się jedynie do sektora rybołówstwa na małą skalę (łódzie poniżej 12 metrów długości wykorzystujących bierne narzędzia), którego wejście do systemu ZKP byłoby opcjonalne i uzależnione od decyzji poszczególnych państw członkowskich¹⁸. Przedstawiona propozycja nie zawiera żadnego alternatywnego systemu dla sektora rybołówstwa małej skali, pozostawiając państwom członkowskim decyzję w zakresie zarządzania dostępem dla jednostek stanowiących ponad 70% całej europejskiej floty rybackiej.

Uznajemy, iż narzędzia zarządzania na bazie praw własności mogą w pewnych okolicznościach obniżyć zdolność połowową w kategoriach liczebności, jednak nie zgadzamy się, że obecna propozycja podchodzi do obecnych okoliczności w wystarczająco zróżnicowany sposób. Niepokoi nas, że proponowany system, pozbawiony właściwych zabezpieczeń, może po prostu doprowadzić do koncentracji własności, co w dalszej kolejności spowoduje marginalizację lokalnych społeczności rybackich, i może nie zapewnić jakościowego obniżenia mocy połowowych, czyli, zapewnienia aby promowani byli operatorzy prowadzący swoją działalność w sposób społecznie odpowiedzialny i przyjazny dla środowiska naturalnego.

W celu zrealizowania podstawowych celów WPRyb, Komisja musi w dalszym ciągu monitorować zdolności połowowe i wyznaczać obowiązkowe limity zdolności, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami Unii Europejskiej.

¹⁷ Zobacz artykuł nr 4 (b)

¹⁸ Zobacz artykuły nr 27, 35



Dostęp do zasobów rybnych

Kwestia własności dostępu do zasobów ryb ma absolutnie zasadnicze znaczenie. Można przyznawać prawo do tych ważnych zasobów na wiele różnych sposobów, przy czym każdy z nich musi bezwzględnie wspierać cele WPRyb. W związku z tym, dostęp do zasobów rybnych powinien być przyznawany operatorom prowadzącym połowy w sposób najbardziej przyjazny pod względem ekologicznym i społecznym, gwarantując eliminację operatorów, którzy w przeszłości przyczyniali się do przetowienia.

Podstawą alokacji dostępu do zasobów ryb powinny być kryteria ekologiczne i społeczne. Propozycja zezwala państwom członkowskim na wprowadzanie tych kryteriów przy alokacji TFC¹⁹, w stosunku do 5% dostępnych kwot²⁰. Ten wskaźnik należy podnieść, być może w dłuższej perspektywie dochodząc nawet do 100% alokacji.

Zbywalne Koncesje Połowowe nie są żadnym narzędziem ochronnym, ani też nie wykazano, iż są one najlepszym sposobem zarządzania dostępem do zasobów rybnych. TFC są jedynie bardzo specyficzną formą zarządzania na bazie praw połowowych. Zamiast proponowania ich jako jedyne, obowiązkowe narzędzia, państwom członkowskim należałoby przyznać możliwość wyboru różnych systemów, tak, jak dzieje się obecnie. Byłoby to też zgodne z zasadą subsydiarności. Zestaw takich narzędzi powinien zawierać rozwiązania obejmujące system zarządzania danymi wejściowymi (zdolności połowowe) i danymi wyjściowymi (kwoty połowowe), a także narzędzia dopasowane do różnorodnych potrzeb, m.in.: rybołówstwa na małą skalę, rybołówstwa przemysłowego, pojedynczych jednostek i całych społeczności.

Każdy system zarządzania na bazie praw połowowych może skutecznie funkcjonować jedynie w połączeniu z innymi środkami zarządzania, takimi jak ścisłe limity połowowe oraz rzetelna kontrola przestrzegania prawa. Należy opracować przejrzyste zabezpieczenia, zapobiegające nadmiernym połowom i innym niepożądanym skutkom ubocznym:

- Wyraźna możliwość anulowania koncesji-- obecnie jest to możliwe jedynie w przypadku poważnego naruszenia prawa²¹-- bez żadnych konsekwencji ekonomicznych dla podatników. Powinny istnieć możliwości prawne, na mocy których państwo członkowskie będzie mogło odwołać koncesję bez narażenia się na konieczność wypłaty odszkodowania;

¹⁹ Zobacz artykuł nr 28.2

²⁰ Zobacz artykuł nr 29.4

²¹ Zobacz artykuł nr 28.6

- Opłata do budżetu państwa z tytułu użytkowania zasobów (obecna propozycja przewiduje darmowe przyznanie koncesji połowowych jednemu pokoleniu rybaków, podczas kiedy dopiero kolejne pokolenia będą musiały zapłacić za przejście koncesji); taka opłata pomogłaby w pokryciu kosztów zarządzania w postaci kontroli, działania organów ścigania i zbierania danych;
- Zbywalność koncesji powinna być opcjonalna (obecna propozycja przewiduje obowiązkowy tryb zbywalności²²);
- Należy ograniczyć możliwości koncentracji własności oraz tworzenia monopoli i karteli;
- Kryteria ekologiczne i społeczne powinny stanowić podstawę przyznania praw połowowych.

Subsydia

Propozycja zawiera udoskonalenia w zakresie zasady wzajemnej zgodności, w związku z czym, w przypadku poważnego naruszenia przepisów, fundusze będą mogły być wstrzymane zarówno²³ dla państwa członkowskiego jak i dla operatorów²⁴. Ponadto, w przyszłości dostępny byłby tylko jeden instrument finansowy, dla wszystkich strumieni finansowania, z wyłączeniem Umów w sprawie zrównoważonych połowów (SFA). OCEAN2012 wzywa do opracowania propozycji, która włączy następujące zasady określające alokację z przyszłego Europejskiego Funduszu Rybołówstwa (EFR):

- Należy wyeliminować subsydia, które sprzyjają przelowiowi oraz subsydia mające negatywny wpływ na środowisko naturalne.

²² Zobacz artykuł nr 27.1

²³ Zobacz artykuł nr 50

²⁴ Zobacz artykuł nr 51

- Środki publiczne powinny być wykorzystywane wyłącznie dla dobra publicznego (np. na badania naukowe, zbieranie danych, monitoring, kontrolę oraz programy pilotażowe), oraz powinny być przyznawane osobom prywatnym wyłącznie w sytuacji, kiedy służy to dobru publicznemu.
- Osoby naruszające zasady WPRyb lub inne odnośne przepisy prawa nie powinny mieć prawa do dofinansowania ze środków publicznych.
- W przypadku naruszenia przepisów po uzyskaniu dofinansowania ze środków publicznych, osoba winna naruszeniu powinna być zobowiązana do zwrotu uzyskanych funduszy.
- Wstrzymanie lub żądanie zwrotu środków powinno bazować na wynikach dochodzenia w sprawie naruszenia przepisów.
- Mimo że Unia Europejska może i powinna w dalszym ciągu udostępniać środki na wsparcie rozwoju i budowy zdolności w krajach rozwijających się, w tym na wzmocnienie zarządzania rybołówstwem, opłaty za dostęp do zasobów rybnych w wodach zewnętrznych powinny być w pełni ponoszone przez operatorów.

Podsumowanie

Komisja ugięła się wobec nasilonych, krótkoterminowych interesów ekonomicznych i wydała propozycję, która nie reaguje adekwatnie na problemy określone w Zielonej Księdze z 2009 roku. Po blisko trzydziestu latach błędnego zarządzania rybołówstwem UE przez ministrów rybołówstwa UE, europejczycy patrzą obecnie z nadzieją na Parlament Europejski i Radę UE. Od tych instytucji zależy obecnie, czy zreformowana WPRyb położy kres marnotrawstwu i doprowadzi do zagwarantowania przyszłości rybakom, rybakom i konsumentom.



COREY ARNOLD / OCEAN2012

OCEAN2012 to koalicja organizacji zmierzających do takich zmian w europejskiej Wspólnej Polityce Rybołówstwa, które położą kres nadmiernym połowom, niszczycielskim praktykom połowów i umożliwią sprawiedliwe i równomierne korzystanie ze zdrowych zasobów ryb.

Koalicja OCEAN2012 została zainicjowana i jest koordynowana przez Pew Environment Group będącą agendą d/s ochrony przyrody fundacji the Pew Charitable Trusts - organizacji pozarządowej mającej na celu położenie kresu nadmiernym połowom ryb w oceanach świata.

Członkami założycielskimi OCEAN2012 są: Coalition for Fair Fisheries Arrangements, The Fisheries Secretariat, **nef** (new economics foundation), Pew Environment Group oraz Seas at Risk.