

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 22.4.2009
KOM(2009)163 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

Reforma wspólnej polityki rybołówstwa

ZIELONA KSIĘGA

Reforma wspólnej polityki rybołówstwa

SPIS TREŚCI

1.	Koncepcja Europejskiego rybołówstwa do roku 2020.....	4
2.	Wprowadzenie.....	5
3.	Dotychczasowa wspólna polityka rybołówstwa i jej wyniki	7
4.	Korygowanie pięciu strukturalnych wad polityki rybołówstwa.....	9
4.1.	Rozwiązywanie głęboko zakorzenionego problemu nadmiernej zdolności połowowej floty	9
4.2.	Precyzowanie celów polityki	10
4.3.	Ukierunkowanie ram decyzyjnych na kluczowe długoterminowe cele.....	12
4.4.	Zachęcanie sektora do bardziej czynnego udziału w realizacji WPRyb.....	14
4.5.	Wypracowanie kultury przestrzegania prawa	15
5.	5. Dalsze usprawnianie zarządzania rybołówstwem UE.....	16
5.1.	Czy w celu ochrony łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego należy wprowadzić zróżnicowany system połowów?.....	16
5.2.	Optymalne wykorzystanie naszego rybołówstwa	18
5.3.	Względna stabilność oraz dostęp do połowów przybrzeżnych.....	19
5.4.	Handel i rynki - od połowu do konsumenta	20
5.5.	Włączenie wspólnej polityki rybołówstwa do szerszego kontekstu polityki morskiej	22
5.6.	Naukowa podstawa działań politycznych	23
5.7.	Polityka strukturalna i wsparcie finansowe ze środków publicznych.....	24
5.8.	Wymiar zewnętrzny	25
5.9.	Akwakultura	28
6.	Przyszłe działania.....	29
7.	Wyraż swoją opinię.....	30
8.	Skrótowce.....	30

1. KONCEPCJA EUROPEJSKIEGO RYBOŁÓWSTWA DO ROKU 2020

Ryby, główne źródło wartościowego białka i zdrowych tłuszczów w diecie człowieka, znowu cieszą się dużym popytem na rynku i ponownie weszły na stałe do jadłospisu ponad pół miliarda europejskich konsumentów. Stały spadek połowów, jakiego doświadczała flota europejska, ustał około 2015 r. Pomimo że Europa w dalszym ciągu w dużym stopniu polega na imporcie ryb, proporcje powoli zaczynają się odwracać. Ryby złowione lub wyhodowane w Europie są wysoko cenione i uznawane przez konsumentów za produkty wysokiej jakości.

Rosnące przelowienie, wywierające poważny wpływ na gospodarkę stref przybrzeżnych, odeszło w przeszłość. Prawie wszystkie europejskie stada ryb zostały odbudowane do poziomu gwarantującego maksymalny zrównoważony połów. W przypadku wielu stad oznacza to, że ich liczebność znacznie wzrosła w porównaniu z 2010 r. Te duże populacje ryb, składające się z dorosłych osobników o dużych rozmiarach, dostarczają rybakom wyższych dochodów. Młodzi ludzie wywodzący się ze społeczności zamieszkujących strefy przybrzeżne ponownie uważają rybołówstwo za atrakcyjny zawód dający stały dochód.

Europejska gospodarka rybna zyskała stabilniejsze podstawy finansowe. Flota prowadząca połowy przemysłowe jest wydajna i nie potrzebuje finansowego wsparcia ze środków publicznych. Statki rybackie tej floty są przyjazne dla środowiska, a jej liczebność jest dostosowana do liczebności poławianych przez nią ryb. Z drugiej strony łodziowe rybołówstwo przybrzeżne w dalszym ciągu dostarcza wysokiej jakości świeżych ryb konsumowanych na rynku lokalnym i oznakowanych w handlu jako towary wysokiej jakości, o poświadczonym pochodzeniu, które przynoszą rybakom wyższe dochody. Wciąż rosnący odsetek Europejczyków zamieszkujących wybrzeża kontynentu przyczynia się do zwiększenia popytu na wyprodukowane lokalnie produkty spożywcze wysokiej jakości. Praca rybaków jest teraz znacznie bardziej zintegrowana z innymi sektorami gospodarki, mającymi kluczowe znaczenie dla społeczności stref przybrzeżnych. Zarówno organy administracji jak i konsumenci mają pełną jasność co do pochodzenia surowców dzięki całkowitej przejrzystości, jaką łańcuch produkcji i zbytu zapewnia „od łowiska do półmiska” w całym sektorze gospodarki rybnej. Europejski sektor akwakultury, który również jest ważnym źródłem ryb dla konsumentów w Europie, nadal prowadzi w dziedzinie technologicznego rozwoju i eksportuje poza Europę know-how i rozwiązania technologiczne.

Wspólna polityka rybołówstwa UE została uproszczona i kosztuje teraz znacznie mniej, a także łatwiej się nią zarządza. Proces decyzyjny przewiduje większy udział rybaków w podejmowaniu szczegółowych technicznych decyzji. Zachęca się podmioty prowadzące działalność w sektorze rybołówstwa do odpowiedzialnego działania, oczekując od nich również przestrzegania podstawowych zasad WPRyb. Zainteresowane strony są pełnoprawnymi uczestnikami procesu podejmowania decyzji oraz dyskusji dotyczących realizacji założeń polityki. Kontrola rybołówstwa stała się znacznie bardziej skuteczna.

W perspektywie ogólnoswiatowej UE nadal prowadzi działania mające na celu propagowanie dobrego zarządzania obszarami morskimi oraz odpowiedzialnego podejścia do rybołówstwa. Umowy zawierane z krajami trzecimi kładą obecnie większy nacisk na europejski wkład w rozwój lokalnego rybołówstwa, inwestycje i dobre zarządzanie obszarami morskimi. Wprowadzono nowe programy regionalne mające na

celu ulepszenie kontroli i naukowego monitorowania stad ryb, w których uczestniczy większość najważniejszych państw prowadzących działalność połowową.

2. WPROWADZENIE

Powyżej przedstawiona wizja przyszłości jest bardzo odmienna od obecnej sytuacji, na którą składają się przełowienie, nadmierna zdolność połowowa floty, ogromne dotacje, niski stopień elastyczności gospodarczej sektora oraz spadek ilości ryb łowionych przez europejskich rybaków. Wspólna polityka rybołówstwa w swojej aktualnej formie nie jest na tyle dobra, aby zapobiegać takim problemom.

Jednak Komisja jest przekonana, że całościowa i zasadnicza reforma wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) oraz ponowna mobilizacja sektora rybołówstwa mogą w rezultacie spowodować zasadnicze zmiany, które są konieczne, aby odwrócić bieżące tendencje. To nie może być kolejna chaotyczna reforma przeprowadzana metodą "małych kroków", ale gruntowna przemiana polityki morskiej, która dotrze do sedna przyczyn i przerwie błędne koło, w jakim europejski sektor rybołówstwa tkwił przez ostatnie dziesięciolecia.

Sektor rybołówstwa ma podstawowe znaczenie jako źródło żywności dla obywateli Europy oraz jako źródło dochodów w europejskich strefach przybrzeżnych. Zagwarantowanie jego przyszłości jest i musi pozostać ważnym celem politycznym Unii Europejskiej. Ta przyszłość musi zostać zagwarantowana w kontekście rosnących wyzwań i nadchodzących zmian, które przedstawiono poniżej.

Przez dziesięciolecia europejskie stada ryb były przeławiane, a floty rybackie w dalszym ciągu są zbyt duże w stosunku do dostępnych zasobów. W tej sytuacji zbyt duża liczba statków poluje na zbyt małą liczbę ryb, i znaczna część europejskiej floty jest nierentowna. W rezultacie obserwujemy stały spadek ilości ryb i owoców morza łowionych w europejskich wodach: ponad połowa ryb spożywanych na rynku europejskim pochodzi w chwili obecnej z importu. Wysoka zmienność cen ropy oraz kryzys finansowy jeszcze pogorszyły i tak niską elastyczność gospodarczą sektora rybołówstwa.

Sektor ten nie może być dłużej postrzegany w oderwaniu od szerszego kontekstu środowiska morskiego i innych dziedzin polityki dotyczących gospodarki morskiej. Rybołówstwo w ogromnym stopniu jest uzależnione od dostępu do przestrzeni morskiej i zdrowych ekosystemów morskich. Zmiana klimatu już teraz wywiera wpływ na europejskie morza i powoduje zmiany w liczebności i rozmieszczeniu stad ryb. Wzrasta również konkurencja o dostęp do przestrzeni morskiej, ponieważ coraz większe połacie naszych mórz i wybrzeży wykorzystywane są przez różnych użytkowników. Na gospodarkę oparte na rybołówstwie wywierają wpływ szeroko pojęte tendencje w zatrudnieniu i rozwoju społeczności stref przybrzeżnych, w tym pojawienie się nowych sektorów stwarzających możliwości przekształcenia lub różnicowania dochodów. Zmiana sposobu myślenia o WPRyb wymaga od nas wszystkich nowego spojrzenia na nią w szerszym kontekście, do czego zmierza

zintegrowana polityka morska (IMP), dla której podstawę w zakresie ochrony środowiska stanowi dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej¹.

Wraz ze wzrostem świadomości na temat pierwszorzędного znaczenia naszych mórz i oceanów rośnie potrzeba ich ochrony i eksploataowania w sposób zrównoważony. Znalazło to odzwierciedlenie w coraz większym nacisku, jaki kładzie się na całym świecie na zrównoważony ekologicznie charakter rybołówstwa. Światowy Szczyt w sprawie Zrównoważonego Rozwoju wytyczył w 2002 r. szczegółowe cele w zakresie zarządzania rybołówstwem (w tym odbudowę stad ryb do poziomu gwarantującego maksymalny zrównoważony połów (MSY)² do 2015 r.), które muszą być uwzględnione przez wszystkie organy zarządzające rybołówstwem. Ważne kroki, zmierzające do ograniczenia oddziaływania połowów na pełnym morzu, podjęła także Organizacja Narodów Zjednoczonych. Rosnące obawy o bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność w UE i na świecie sprawiają, że coraz ważniejsze stają się odpowiedzialne zarządzanie zasobami naturalnymi i ich eksploatacja w taki sposób, który nie zagrozi ich przyszłości. Coraz trudniej usprawiedliwić stosowanie niektórych z najbardziej paliwochłonnych praktyk w sektorze rybołówstwa, z uwagi na konieczność ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

Konsumenci, sektory przetwórstwa i handlu detalicznego coraz częściej podzielają te obawy i żądają gwarancji, że ryby przez nich konsumowane i sprzedawane zostały pozyskane w wyniku dobrze zarządzanych, zrównoważonych połowów.

Działalność połowowa w Europie niewątpliwie musi opierać się na racjonalnych zasadach gospodarczych. Floty rybackie muszą stać się bardziej elastyczne w sensie gospodarczym oraz przystosować do zmian, jakie nastąpiły w środowisku naturalnym oraz na rynkach. Podjęto już pewne działania adaptacyjne, w tym dobrowolne wycofywanie statków z eksploatacji oraz rozpowszechnianie mniej paliwochłonnych praktyk połowowych. Podjęto również inicjatywy w celu podniesienia jakości, lepszego informowania konsumentów oraz wzajemnego dostosowania popytu i podaży, tak aby możliwe było podniesienie rentowności. Działania te jednak są niewystarczające dla dostosowania sektora do zmian i przywrócenia mu rentowności.

Zgodnie z Traktatami UE zarządzanie rybołówstwem jest jedną z tych dziedzin, które leżą w wyłącznych kompetencjach Wspólnoty. Wynika to z faktu, że ryby poruszają się w wodach podlegających krajowym jurysdykcjom nie zważając na granice między nimi, a rybacy podążali za stadami na długo przed utworzeniem wyłącznych stref ekonomicznych czy ustanowieniem WPRyb. Wspólnie korzystamy z ekosystemów morskich, od których zależy nasz sektor rybołówstwa. Działalność jednej floty wywiera zatem bezpośredni wpływ na przyszłe możliwości połowowe innych flot eksploatujących te same stada ryb i te same ekosystemy. Również handel produktami rybołówstwa jest wysoce zintegrowany.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej) (Dz. U. L 164 z 25.6.2008).

² Maksymalny zrównoważony połów to maksymalny połów roczny, któremu dane stado może podlegać średnio co roku, bez szkód dla produktywności tego stada. Prowadzenie połowów na poziomie powyżej MSY w krótkoterminowej perspektywie prowadzi do obniżenia możliwości połowu, natomiast w długoterminowej perspektywie do przełowienia stada.

WPRyb wkracza w tej chwili w nową fazę reform. Założeniem niniejszej zielonej księgi jest zainicjowanie dyskusji na temat reform, w wyniku której Komisja otrzyma informacje zwrotne i wskazówki dotyczące prowadzonych przez nią prac.

3. DOTYCHCZASOWA WSPÓLNA POLITYKA RYBOŁÓWSTWA I JEJ WYNIKI

Główne zmiany wprowadzone do WPRyb w 2002 r. obejmowały:

- położenie większego nacisku na perspektywę długoterminową w zarządzaniu rybołówstwem poprzez wprowadzenie planów odbudowy i zarządzania;
- większe zaangażowanie na rzecz uwzględnienia kwestii ochrony środowiska w procesie zarządzania rybołówstwem;
- zwiększenie uczestnictwa zainteresowanych stron poprzez utworzenie regionalnych komitetów doradczych (RAC);
- ustanowienie nowej polityki dotyczącej floty, zgodnie z którą zrezygnowano z obowiązkowych celów w zakresie obniżenia zdolności połowowej, natomiast wprowadzono krajowe pułapy, w ramach których państwa członkowskie mogą prowadzić niezależną politykę w odniesieniu do flot krajowych;
- wprowadzenie nakładu połowowego, poprzez ograniczenie liczby dni, w czasie których statek może prowadzić działalność na morzu, w charakterze podstawowego narzędzia zarządzania rybołówstwem, szczególnie w kontekście wieloletnich planów odbudowy;
- bardziej wybiórcze korzystanie z funduszy publicznych w celu wspierania rozwoju sektora poprzez zaprzestanie wykorzystywania publicznych środków pomocowych na budowę nowych statków, jak również poprzez stosowanie polityki strukturalnej, która jest bardziej spójna z celami WPRyb i kładzie większy nacisk na zróżnicowanie zatrudnienia w społecznościach stref przybrzeżnych;
- wprowadzenie nowej formy umów dwustronnych w zakresie rybołówstwa, mających na celu rozwijanie partnerstwa z zainteresowanymi krajami trzecimi.

Jednak cele uzgodnione w 2002 r. mające nadać rybołówstwu zrównoważony charakter nie zostały całkowicie zrealizowane.

Europejskie ekosystemy morskie potencjalnie mogą zapewnić wysoką produktywność stad ryb. Jednak większość stad zostało przełowionych. W 88 % wspólnotowych stad połowy są prowadzone powyżej poziomu gwarantującego MSY: oznacza to, że te populacje ryb mogłyby wzrosnąć i przynieść więcej korzyści ekonomicznych jedynie wówczas, gdyby poddawano je przez kilka lat połowom o mniejszym natężeniu. 30 % tych stad znalazło się poza bezpieczną granicą biologiczną, co oznacza, że mogą one nie być w stanie się odbudować³. Europejskie

³

Według ocen przeprowadzonych w 2008 r. przez Międzynarodową Radę Badań Morza (ICES). Liczby te odnoszą się do stad, w odniesieniu do których dysponujemy wystarczającą ilością informacji, aby

rybołówstwo jest dzisiaj uzależnione od młodych osobników o niewielkich rozmiarach łwionych zazwyczaj zanim zdolają się rozmnożyć. Na przykład 93 % osobników dorsza w Morzu Północnym jest łwione zanim może odbyć tarło⁴. Ten ogólny obraz zacieria znaczne różnice występujące pomiędzy różnymi regionami morskimi i gatunkami. Tym niemniej faktem jest, że europejskie rybołówstwo samo doprowadza do wyniszczenia własnych ekologicznych i ekonomicznych zasobów.

Podczas gdy kilka spośród flot UE przynosi zyski i obywa się bez wsparcia ze strony środków publicznych, większość europejskich flot rybackich przynosi straty lub jest niskodochodowa. Ogólna niska rentowność jest spowodowana przez stale występującą nadmierną zdolność połowową, której przełowienie jest zarówno przyczyną, jak i skutkiem: możliwości połowowe flot są znacznie większe niż ilość ryb, jaką można bezpiecznie złowić nie zagrażając przyszłej produktywności stad. Zmniejszenie zdolności połowowej, które nastąpiło w ostatnich latach, okazało się niewystarczające, aby przerwać to błędne koło. Chociaż sytuacja różnych flot w różnych regionach morskich różnie się przedstawia, jednak średnio zdolności połowowe flot uległy ograniczeniu o zaledwie 2 % rocznie, co z kolei jest rekompensowane z nadwyżką przez dokonujący się postęp techniczny powodujący wzrost skuteczności połowów (szacowany na 2 do 3 % rocznie). Ten brak równowagi pomiędzy rozmiarami i możliwościami floty a dostępnymi zasobami rybnymi nie został skorygowany. Rezultatem powyższego zjawiska są coraz mniejsze wyładunki i coraz większe uzależnienie rynku UE od importu.

Innym ważnym skutkiem błędnego koła, jakie tworzą przełowienie, nadmierna zdolność połowowa i niska elastyczność gospodarcza, jest duży nacisk polityczny, aby zwiększyć uprawnienia do połowów w krótkoterminowej perspektywie kosztem przyszłego zrównoważonego rozwoju sektora. Sektor i państwa członkowskie, znajdujące się pod stałą polityczną i ekonomiczną presją, ubiegają się o przyznanie niezliczonych odstępstw, wyjątkowego traktowania i szczególnych środków. W wielu przypadkach sektor znajduje rozwiązania przeciwdziałające krótkoterminowym negatywnym skutkom gospodarczym tych środków, co wywołuje konieczność stosowania jeszcze bardziej szczegółowych środków. Prowadzenie dokumentacji, podejmowanie decyzji, ich wdrażanie i kontrola w szerokim i różnorodnym kontekście europejskiego rybołówstwa za pomocą takiego zarządzania w mikroskali staje się coraz bardziej zawiłe, niezrozumiałe i bardzo kosztowne.

Powyższe zjawiska zachodzą w kontekście ogromnych publicznych dotacji na rzecz sektora rybołówstwa, które przyczyniły się między innymi do sztucznego podtrzymywania nadmiernej zdolności połowowej. Oprócz bezpośredniej pomocy udzielanej przez Europejski Fundusz Rybacki i podobne krajowe systemy pomocy sektor jest dotowany na wiele pośrednich sposobów, z których najważniejszym jest ogólne zwolnienie z podatku paliwowego. W odróżnieniu od innych sektorów sektor rybołówstwa korzysta również z bezpłatnego dostępu do naturalnego zasobu, który eksploatuje, i nie jest zobowiązany do choćby częściowego ponoszenia kosztów publicznego zarządzania swoją działalnością, np. kosztów kontroli i zapewniania bezpieczeństwa na morzu. W kilku państwach członkowskich przeprowadzono

przeprowadzić ocenę ich stanu. Nie ma żadnych podstaw by sądzić, że sytuacja przedstawia się korzystniej w przypadku tych stad, co do których nie ma wystarczających informacji.

4

Na podstawie danych dostarczonych przez ICES.

szacunkowe obliczenia świadczące o tym, że koszty, jakimi sektor rybołówstwa obciąża budżet publiczny, przewyższają całkowitą wartość połowów. W uproszczeniu oznacza to, że obywatele Europy płacą za swoje ryby niemal dwukrotnie: raz w sklepie, a po raz kolejny wówczas, gdy płacą podatki.

4. KORYGOWANIE PIĘCIU STUKTURALNYCH WAD POLITYKI RYBOŁÓWSTWA

Komisja jest zdania, że powyżej opisana sytuacja powstała na skutek pięciu głównych strukturalnych wad:

- głęboko zakorzeniony problem nadmiernej zdolności połowowej floty;
- nieprecyzyjnie określone cele polityki, których skutkiem są niedostatecznie ukierunkowane decyzje i proces wdrażania;
- system decyzyjny sprzyjający krótkoterminowej perspektywie;
- ramy polityki, które nie nakładają w wystarczającym stopniu odpowiedzialności na sektor;
- brak woli politycznej, aby zapewnić przestrzeganie przepisów, a przy tym rzadkie ich przestrzeganie przez sektor.

4.1. Rozwiązywanie głęboko zakorzenionego problemu nadmiernej zdolności połowowej floty

Pomimo ustawicznych wysiłków nadmierna zdolność połowowa floty pozostaje podstawowym problemem WPRyb. W ujęciu ogólnym europejskie floty są nadal zbyt duże w stosunku do dostępnych zasobów i ten brak równowagi leży u podstaw wszystkich problemów związanych z niską rentownością, słabym egzekwowaniem przepisów i nadmiernie eksploatowanymi zasobami. Mechanizmy zapewniające dostosowanie rozmiarów europejskich flot rybackich do liczebności dostępnych zasobów ryb i utrzymanie ich na tym poziomie muszą stanowić integralną część przyszłej WPRyb. Jest to wstępny warunek, niezbędny dla funkcjonowania wszystkich pozostałych filarów polityki.

Problem nadmiernej zdolności połowowej europejskich flot rybackich próbowano rozwiązać na różne sposoby. UE wielokrotnie usiłowała wdrożyć środki strukturalne, aby ograniczyć rozmiary floty rybackiej, w tym poprzez wspieranie systemów złomowania statków. Jednak z doświadczenia wynika, że ciągle wspieranie złomowania nie rozwiązuje problemu nadmiernej zdolności połowowej w sposób skuteczny, ponieważ operatorzy po prostu uwzględniają premię za złomowanie w swoich decyzjach dotyczących przyszłych inwestycji. System jednorazowych premii za złomowanie prawdopodobnie byłby bardziej skuteczny.

Wykorzystanie instrumentów rynkowych takich jak przekazywalne prawa połowowe może być bardziej skutecznym i mniej kosztownym sposobem ograniczenia nadmiernej zdolności połowowej, a na dodatek w takim przypadku sektor ponosiłby większą odpowiedzialność. Kilka państw członkowskich podjęło już w ubiegłych latach kroki w tym kierunku. Przyczyniło się to, na planie ogólnym, do podejmowania bardziej racjonalnych decyzji dotyczących inwestycji oraz do

ograniczenia zdolności połowowej, ponieważ operatorzy dostosowują swoje floty do posiadanych praw połowowych, aby ich działalność stała się rentowna⁵. Tego typu systemy mogą być uzupełnione o dobrze przygotowane klauzule ochronne, aby zapobiec nadmiernej koncentracji własności lub negatywnym skutkom dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego i społeczności w strefach przybrzeżnych.

- Czy zdolność połowowa powinna być ograniczana za pomocą przepisów prawnych? Jeśli tak, to w jaki sposób?
- Czy odpowiednim rozwiązaniem może być fundusz jednorazowych premii za złomowanie?
- Czy można w większym stopniu wykorzystać przekazywalne prawa (indywidualne lub grupowe) w celu wspierania procesu ograniczania zdolności połowowej dużych flot, a jeśli tak, to jak można by dokonać takiej zmiany? Jakiego rodzaju klauzule ochronne należałoby wprowadzić, gdyby ten system miał zostać wdrożony? Czy można zastosować inne środki, które miałyby taki sam skutek?
- Czy decyzje w tych sprawach powinny podejmować państwa członkowskie, czy też konieczne są wspólne normy obejmujące poszczególne regiony morskie lub całą UE?

4.2. Precyzowanie celów polityki

W obowiązującym obecnie rozporządzeniu dotyczącym WPRyb stwierdzono, że „wspólna polityka rybołówstwa zapewnia taką eksploatację żywych zasobów wodnych, która zapewnia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”⁶. Nie ustalono żadnej skali ważności tych celów i chociaż wyrażono bezpośrednio konieczność stosowania zasady ostrożnego zarządzania zasobami oraz podejścia ekosystemowego, nie wiadomo jak te założenia można połączyć z warunkami ekonomicznymi i społecznymi. Brak jest jasnych wskaźników i mierników, które stanowiłyby konkretne wskazówki i umożliwiły mierzenie postępów w realizacji polityki.

Aby gospodarczemu i społecznemu rozwojowi nadać zrównoważony charakter, konieczne są produktywnie stada ryb i zdrowe ekosystemy morskie. Aby rybołówstwo stało się ekonomicznie i społecznie opłacalne, należy przywrócić produktywność zasobów ryb. Zatem w perspektywie długoterminowej cele ekologiczne, ekonomiczne i społeczne nie są ze sobą sprzeczne. Jednak w perspektywie krótkoterminowej rzeczywiście stoją one we wzajemnej sprzeczności, zwłaszcza gdy konieczne okazuje się czasowe ograniczenie uprawnień do połowów w celu odbudowy przełowionych stad ryb. Przywoływano często cele społeczne, takie jak zatrudnienie, na poparcie zwiększenia krótkoterminowych uprawnień do

⁵ *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU* (Analiza istniejących w państwach członkowskich instrumentów zarządzania opartego na prawach połowowych (RBM) oraz o ustanawianiu najlepszych praktyk w UE) – opracowanie Komisji Europejskiej, 2009.

⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

połowów: w rezultacie pogarszano stan stad i perspektywy rybaków, dla których stanowią one źródło dochodu. Wszelkie kompromisy zawierane w celu złagodzenia bezpośrednich gospodarczych i społecznych skutków ograniczenia uprawnień do połowów muszą pozostać zgodne z długoterminowymi założeniami ekologicznego zrównoważonego rozwoju, obejmującymi przestawienie na prowadzenie połowów w ramach MSY, wyeliminowanie odrzutów i zapewnienie jak najmniej odczuwalnego oddziaływania rybołówstwa na ekosystemy.

Zrównoważony ekologicznie rozwój jest zatem podstawowym warunkiem wstępnym, bez którego nie jest możliwe zapewnienie rybołówstwu w Europie ekonomicznej i społecznej przyszłości.

- W jaki sposób można jasno określić cele związane z ekologicznym, ekonomicznym i społecznym zrównoważonym rozwojem i ich hierarchię ważności, aby stanowiły wytyczne w perspektywie krótkoterminowej a w długoterminowej zapewniały rybołówstwu zrównoważony charakter i rentowność?
- Czy przyszła WPRyb powinna dążyć do utrzymywania zatrudnienia w sektorze połowów, czy też jej celem powinno stać się tworzenie alternatywnych miejsc pracy w społecznościach stref przybrzeżnych poprzez realizację IMP i innych polityk UE?
- W jaki sposób można zdefiniować wskaźniki i cele związane z realizacją założeń polityki, aby stanowiły one konkretne wytyczne dla procesów decyzyjnych i odpowiedzialności poszczególnych podmiotów? Jakiego rodzaju ramy czasowe należy przewidzieć dla realizacji poszczególnych celów?

4.3. Ukierunkowanie ram decyzyjnych na kluczowe długoterminowe cele

Obowiązujące obecnie ramy decyzyjne WPRyb nie odróżniają celów od wdrożenia: wszystkie decyzje podejmowane są przez Radę na najwyższym szczeblu politycznym. Z tego względu nacisk kładziono raczej na względy krótkoterminowe, zamiast koncentrować się na środowiskowym, ekonomicznym i społecznym zrównoważonym rozwoju europejskiego rybołówstwa w perspektywie długoterminowej. Ponadto w następstwie takiego postępowania WPRyb jest regulowana przez szereg niezmiennie szczegółowych rozporządzeń Rady, które pozostawiają niewiele swobody w sposobie ich wykonywania. Ta niezmiennie niekorzystna sytuacja jest bez wątpienia podstawowym powodem krytyki WPRyb przez zainteresowane strony. „Bruksela” – a w rzeczywistości Rada Ministrów Rybołówstwa – jest postrzegana jako decydent przesądzający o każdym najmniejszym szczególe realizacji założeń polityki.

Zgodnie z postanowieniami traktatu lizbońskiego procedura współdecyzji (w ramach której Rada i Parlament Europejski wspólnie podejmują decyzje) będzie stosowana przy podejmowaniu wszystkich decyzji dotyczących rybołówstwa z wyjątkiem decyzji ustanawiających roczne uprawnienia do połowów. Z tego względu tym bardziej konieczne staje się poddanie ponownej ocenie obecnie stosowanego podejścia do zarządzania w skali mikro na najwyższym szczeblu politycznym i dostosowanie procesu decyzyjnego stosowanego w ramach WPRyb do procesów stosowanych we wszystkich innych dziedzinach polityki UE, tj. z wyraźnym rozdzieleniem na decyzje dotyczące podstawowych zasad i technicznej ich realizacji.

Możliwym rozwiązaniem byłoby przekazanie Komisji większej liczby spraw związanych z bieżącym szczegółowym zarządzaniem, we współpracy z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim w ramach tzw. procedury komitetowej. W ramach tej procedury Komisja przygotowuje projekty wniosków w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim.

Innym wariantem, który należy szczegółowo rozważyć, byłoby poleganie na szczegółowych rozwiązaniach regionalnych wprowadzanych przez państwa członkowskie, objętych normami i kontrolą Wspólnoty. Traktat przewiduje, że

polityka rybołówstwa podlega wyłącznym kompetencjom Wspólnoty, jednak to nie przeszkadza, aby decyzje wykonawcze znalazły się w kompetencji państw członkowskich, pod warunkiem, że będą one związane decyzjami określającymi zasady na poziomie Wspólnoty. Np. decyzje w sprawie pewnych zasad i norm dotyczących np. prowadzenia połowów w ramach MSY, dostosowywania zdolności połowowej floty do dostępnych zasobów lub eliminowania odrzutów pozostałyby w gestii Wspólnoty, jednak regulowanie krajowych sektorów rybołówstwa w ramach tych wspólnotowych norm pozostawiono by państwom członkowskim. W większości wypadków to przekazanie kompetencji powinno dokonać się na poziomie regionów morskich, ponieważ wspólne stada ryb i wspólne ekosystemy znajdują się na rozległych obszarach geograficznych, którymi nie mogą zarządzać poszczególne państwa członkowskie bez współpracy z innymi. Z tego względu państwa członkowskie musiałyby współpracować w celu opracowania potrzebnych rozwiązań. Tego typu organizacja wymagałaby skutecznego systemu kontroli wspólnotowej i zachowania równowagi, tak aby przy realizacji założeń polityki przestrzegano wspólnych norm.

Właściwy rozdział zadań w procesie realizacji polityki, w którym Rada i Parlament koncentrują się na określaniu zasad, natomiast decyzje wykonawcze przekazują państwom członkowskim, Komisji lub samorządowi sektora, pozwoliłyby na uproszczenie polityki i zmniejszyłyby jej koszty. Umożliwiłyby on również uwzględnienie w decyzjach wykonawczych specyficznych lokalnych warunków oraz przeniósłby na sektor odpowiedzialność za jego przyszłość. Pozwoliłyby rządowi i sektorowi na dostosowanie decyzji wykonawczych do ich potrzeb oraz na znalezienie najlepszych możliwych rozwiązań zarówno technicznych jak i ekonomicznych.

Należałoby również ocenić rolę organów doradczych takich jak Komitet Doradczy ds. Rybołówstwa i Akwakultury (ACFA) czy regionalne komitety doradcze (RAC) w nowym systemie. Decyzje polityczne pozostałyby w każdym razie w gestii organów Wspólnoty i państw członkowskich. Jest bardzo prawdopodobne, że zastosowanie rozwiązań regionalnych zwiększyłoby znaczenie regionalnych komitetów doradczych.

- Jak można jasno rozdzielić kompetencje prawodawcze i wykonawcze, aby umożliwić rozwiązania długoterminowe i bardziej skuteczną realizację celów? Jakie kompetencje powinny zostać przekazane Komisji (we współpracy z państwami członkowskimi), państwu członkowskiemu i sektorowi?
- Czy zdecentralizowane podejmowanie decyzji w kwestiach technicznych to dobry pomysł? Jaki wariant decentralizacji podejmowania decyzji technicznych i wykonawczych byłby najkorzystniejszy? Czy możliwe byłoby przekazanie decyzji wykonawczych władzom krajowym lub regionalnym w ramach wspólnotowego prawodawstwa określającego zasady? Jakie mogą się z tym wiązać zagrożenia dla systemu kontroli i egzekwowania założeń polityki i jak można im zapobiec?
- Jak można by wzmocnić znaczenie zainteresowanych stron jako doradców w procesie decyzyjnym? W jaki sposób ACFA i regionalne komitety doradcze mogłyby się przystosować do proponowanego podejścia opartego na

4.4. Zachęcanie sektora do bardziej czynnego udziału w realizacji WPRyb

Niewiele można będzie osiągnąć, jeśli w toku planowanej reformy nie uda się odpowiednio zmotywować sektora połowowego, łańcucha przetwórstwa i produkcji owoców morza oraz konsumentów, aby wspierali cele polityki i brali na siebie odpowiedzialność za skuteczne ich wdrażanie. Zrozumienie konieczności reformy, jej poparcie przez sektor i autentyczne zaangażowanie sektora na jej rzecz ma zasadnicze znaczenie dla jej powodzenia. Do tej pory we WPRyb obowiązywało przede wszystkim podejście odgórne i sektor rybołówstwa nie był traktowany jako uczestnik procesu decyzyjnego odpowiedzialny za zrównoważone wykorzystywanie publicznych zasobów. Można byłoby opracować rozwiązania w zakresie wspólnego zarządzania, aby odwrócić tę tendencję.

Bardziej aktywne uczestnictwo sektora to dwie ściśle powiązane ze sobą kwestie: obowiązki i prawa.

Samozarządzanie oznacza dla sektora więcej *obowiązków*. Zarządzanie ukierunkowane na wyniki mogłoby stanowić właściwe rozwiązanie: zamiast ustanawiania zasad prowadzenia połowów przepisy koncentrowałyby się na wynikach, natomiast szczegółowe decyzje wykonawcze pozostawiono by sektorowi. Organy publiczne wyznaczałyby sektorowi ogólne ramy działania takie jak np. maksymalny połów czy maksymalny przyłów młodych ryb, po czym przekazywałyby sektorowi kompetencje w zakresie opracowywania najlepszych ekonomicznych lub technicznych rozwiązań.

Zarządzanie ukierunkowane na wyniki uwolniłoby zarówno sektor jak i decydentów od części uciążliwych obowiązków związanych ze szczegółowym zarządzaniem kwestiami technicznymi. Takie rozwiązanie wymagałoby przesunięcia ciężaru przedstawienia dowodu: teraz to na sektorze spoczywałby obowiązek przedstawienia dowodu, że działa w sposób odpowiedzialny i ma prawo prowadzić połowy. Takie uproszczenie polityki przyczyniłoby się do poprawy zarządzania, zlikwidowałby również obecnie istniejące warunki sprzyjające przedstawianiu fałszywych lub niekompletnych informacji. Przy wdrażaniu zarządzania ukierunkowanego na wyniki należałoby przestrzegać zasady proporcjonalności i uwzględnić wpływ na zachowanie konkurencyjności sektora.

Istnieją już liczne przykłady takiego samozarządzania poprzez oddolne inicjatywy w europejskim sektorze połowów. Niektóre organizacje producentów (OP) zarządzają wykorzystaniem kwot swoich członków i stosują system wewnętrznych kar dla tych, którzy przekraczają indywidualny limit kwot kosztem innych członków. Istnieją również przykłady grup statków, które przyjęły na siebie ciężar przedstawienia dowodu i przedstawiają pełną dokumentację prowadzonych przez siebie połowów, często w odpowiedzi na żądania przetwórców lub konsumentów dotyczące poprawy identyfikowalności. Te inicjatywy mogłyby zostać rozszerzone tak, aby OP stały się organami, za pomocą których sektor przejmuje odpowiedzialność za prowadzenie dokumentacji oraz zarządzanie kwotami/nakładami połowowymi.

Przekazanie sektorowi części odpowiedzialności wiązałoby się z ustanowieniem i wdrożeniem mechanizmów ochronnych na poziomie Wspólnoty.

Zdarzają się sytuacje, w których sektor połowowy przejmuje większą odpowiedzialność za dostosowanie rozmiaru floty i koszty jej zarządzania. W niektórych przypadkach udało się to osiągnąć poprzez nadanie sektorowi pewnych *praw*, co z kolei zachęciło sektor do rozsądniejszego wykorzystania inwestycji i wyeliminowania nadwyżek zdolności połowowej (zob. pkt 4.1.).

W kontekście przyznawania sektorowi połowowemu większych praw w ramach WPRyb i zdejmowania z niego obciążeń związanych z zarządzaniem w skali mikro należy przyjrzeć się kwestii podziału kosztów zarządzania rybołówstwem. Do tej pory sektor rybołówstwa korzystał z bezpłatnego dostępu do publicznych zasobów, a koszty zarządzania ponosili w dużej mierze podatnicy.

Prawa, obowiązki i odpowiedzialność powinny być rozpatrywane razem: ci, którzy właściwie i skutecznie wywiązują się z obowiązków, powinni móc korzystać z zasobów rybnych.

- W jaki sposób można by przekazać część obowiązków sektorowi, tak aby cieszył się on większą swobodą i nadal przyczyniał się do realizacji celów WPRyb?
- Jakie byłyby najlepsze ramy organizacyjne dla sektora połowowego, w których przejąłby on odpowiedzialność za samozarządzanie? Czy należy przekształcić OP w organy, za pomocą których sektor przejmuje odpowiedzialność za procesy zarządzania? W jaki sposób zagwarantować reprezentatywność OP?
- Jakie mechanizmy ochrony i nadzoru są potrzebne, aby samozarządzanie sektora połowowego nie okazało się porażką, lecz przyczyniło się do skutecznego wdrożenia zasad i celów WPRyb?
- Czy sektor połowowy powinien przejąć część odpowiedzialności finansowej poprzez wnoszenie opłat za prawo korzystania z zasobów lub poprzez uczestniczenie w kosztach zarządzania, np. kosztach kontroli? Czy powinno to mieć zastosowanie jedynie w odniesieniu do rybołówstwa dalekomorskiego?
- Nakładając na sektor więcej obowiązków, jak możemy realizować zasady lepszego zarządzania i proporcjonalności, a jednocześnie przyczynić się do utrzymania konkurencyjności sektora?
- Czy znane są Państwu przykłady dobrych praktyk w określonych rodzajach rybołówstwa, które należałoby rozpowszechnić? Czy należy premiować stosowanie dobrych praktyk? Jeśli tak, to których?

4.5. Wypracowanie kultury przestrzegania prawa

W sprawozdaniu opublikowanym w listopadzie 2007 r.⁷ Trybunał Obrachunkowy UE w wyczerpujący sposób opisał nieprawidłowości w systemie kontroli rybołówstwa UE. Kontrola rybołówstwa jest niezbyt ścisła, kary nie są odstraszające a inspekcje nazbyt sporadyczne, aby zapewnić przestrzeganie prawa. Ponadto system nie przewiduje kontroli, które na przykład gwarantowałyby, że państwa

⁷

Sprawozdanie specjalne nr 7/2007 w sprawie systemów kontroli, inspekcji i sankcji dotyczących zasad ochrony wspólnotowych zasobów rybnych, wraz z odpowiedziami Komisji.

członkowskie mogą korzystać z finansowania wspólnotowego jedynie wówczas gdy wywiążą się ze swoich podstawowych obowiązków w zakresie kontroli i ochrony środowiska. Stało się to jedną z przyczyn nie tylko przełowienia, ale też niechęci do wdrażania polityki i poczucia, że przestrzeganie przepisów nie jest egzekwowane w jednakowym stopniu we wszystkich państwach. Systemy zbierania danych koniecznych do pomiaru połowów dla celów krótkoterminowego monitorowania kwot połowowych oraz dla celów śródkresowych ocen strukturalnych nie są zadowalające ani spójne.

Komisja zgodziła się z wynikami analizy Trybunału i uznała, że niezależnie od innych rozwiązań politycznych, jakie zostaną przyjęte w przyszłości, należało pilnie przystąpić do gruntownej reformy systemu kontroli i egzekwowania przepisów. Komisja opracowała zatem w listopadzie 2008 r. ambitny w swoich założeniach wniosek, który w chwili obecnej jest dyskutowany przez państwa członkowskie i Parlament Europejski⁸.

- Jak w krótko- i średniookresowej perspektywie można usprawnić systemy zbierania danych, aby zapewnić spójność informacji dla celów egzekwowania przestrzegania przepisów?
- Które mechanizmy egzekwowania przepisów zapewniłyby wysoki poziom ich przestrzegania: scentralizowane (np. bezpośrednie działania Komisji, kontrole krajowe lub międzynarodowe) czy zdecentralizowane?
- Czy poparliby Państwo powiązanie skutecznego przestrzegania przepisów z obowiązkami w zakresie kontroli i dostępem do finansowania wspólnotowego?
- Czy zwiększony udział sektora w samorządowaniu może się przyczynić do realizacji tego celu? Czy może się do niej przyczynić zarządzanie realizowane na poziomie regionów geograficznych? Jakie mechanizmy mogą zapewnić wysoki stopień przestrzegania prawa?

5. DALSZE USPRAWNIANIE ZARZĄDZANIA RYBOŁÓWSTWEM UE

5.1. Czy w celu ochrony łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego należy wprowadzić zróżnicowany system połowów?

Rybołówstwo (a z nim małe i średnie przedsiębiorstwa stanowiące dużą część tego sektora) odgrywa ważną rolę w ochronie tkanki społecznej i tożsamości kulturowej wielu europejskich regionów przybrzeżnych. Dochody wielu społeczności stref przybrzeżnych są uzależnione od rybołówstwa, przy czym niektóre z tych społeczności nie mają wielkich szans na dywersyfikację źródeł utrzymania. Dlatego jest sprawą o wielkim znaczeniu, aby zabezpieczyć przyszłość łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego i rybołówstwa prowadzonego w celach rekreacyjnych, przy całkowitym uwzględnieniu szczególnej sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw.

⁸ Komunikat Komisji w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa - COM(2008) 718.

Dostosowywanie zdolności połowowej flot rybackich do uprawnień do połowów i utrzymywanie jej na tym poziomie nieuchronnie doprowadzi do zmniejszenia zatrudnienia w sektorze połowowym. Podejmowane próby ochrony najbardziej wrażliwych społeczności stref przybrzeżnych przed tą tendencją mają swoje uzasadnienie społeczne. Odpowiedzią na tego typu troskę o interesy społeczne muszą być rozwiązania niewpływające na reformy, którymi muszą zostać objęte floty dalekomorskie.

Jednym z takich rozwiązań mogłyby być zróżnicowane systemy zarządzania: jeden dla flot dalekomorskich, w przypadku których ograniczenie zdolności połowowej i rentowność są problemami kluczowymi, a drugi dla łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego w społecznościach stref przybrzeżnych, gdzie najważniejsze są cele społeczne. Rozwiązania dla flot dalekomorskich mogłyby obejmować bodźce ekonomiczne mające stanowić zachętę do ograniczania zdolności połowowej jak np. zorientowane rynkowo mechanizmy przyznawania kwot połowowych, podczas gdy floty łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego byłyby zarządzane za pomocą systemu bezpośredniego przyznawania kwot lub nakładów połowowych bądź przez systemy zbiorowe. Również kwestie dofinansowania ze środków publicznych można by rozwiązywać w odmienny sposób dla obu przypadków. Flota dalekomorska powinna być ekonomicznie samowystarczalna, podczas gdy wsparcie ze środków publicznych umożliwiłoby łodziowemu rybołówstwu przybrzeżnemu dostosowanie się do warunków zmieniających się na skutek reformy WPRyb, i tym samym podniesienie rentowności, pozwalając mu jednocześnie nadal odgrywać ważną rolę w życiu społeczności stref przybrzeżnych.

Wiele statków rybackich ma niewielkie rozmiary i wywiera niewielki wpływ na środowisko, ale łodziowe rybołówstwo przybrzeżne może również bardzo szkodliwie oddziaływać na wrażliwe siedliska przybrzeżne, a jego skumulowane oddziaływanie może mieć poważne konsekwencje dla stanu stad. W niektórych przypadkach celem połowów floty przybrzeżnej i dalekomorskiej są te same stada ryb. Zróżnicowany system zarządzania musiałby być rozważnie zaprojektowany, tak aby nie ucierpiał na tym ekologiczny zrównoważony rozwój zasobów, od których uzależnione są społeczności zarówno rybaków przybrzeżnych jak i dalekomorskich. Podczas gdy ogólne zasady i normy musiałby być stosowane na terenie całej UE, szczegółowe decyzje dotyczące flot przybrzeżnych powinny być podejmowane na szczeblu jak najbliższym danej społeczności strefy przybrzeżnej.

- W jaki sposób można dostosować ogólną zdolność połowową floty z jednoczesnym uwzględnieniem społecznych obaw żywionych przez społeczności stref przybrzeżnych i szczególnej sytuacji małych i średnich przedsiębiorstw tego sektora?
- W jaki sposób zróżnicowany system zarządzania mógłby funkcjonować w praktyce?
- W jaki sposób należy zdefiniować związki łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego ze społecznościami stref przybrzeżnych?
- W jakim zakresie konieczne byłoby przygotowanie wytycznych oraz zapewnienie równych szans na poziomie UE?

5.2. Optymalne wykorzystanie naszego rybołówstwa

Pojęcie maksymalnego zrównoważonego połowu (MSY) zostało przyjęte przez wszystkie państwa członkowskie w 2002 r. na Światowym Szczycie w sprawie Zrównoważonego Rozwoju jako cel, którego realizację przewidziano w okresie do 2015 r. Był on również częścią Porozumienia w sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 roku, odnoszących się do ochrony międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących i zarządzania nimi zawartego w 1995 r. To międzynarodowe zobowiązanie powinno teraz stać się podstawowym założeniem dla zarządzania zasobami w przyszłej WPRyb.

Większość połowów na terenie UE poza połowami na Morzu Śródziemnym jest zarządzana za pomocą tzw. całkowitych dopuszczalnych połowów (TAC), w ramach których każdemu państwu członkowskiemu przyznawane są kwoty krajowe. Ten system zarządzania w oparciu o kwoty wyładunków wydaje się stosunkowo prosty, lecz w praktyce okazał się pod kilkoma względami niedoskonały. W połowach mieszanych, w których łowi się kilka gatunków ryb, powoduje on niepożądane przyłowy, w momencie gdy wyczerpana jest kwota tylko jednego z łowionych gatunków, co zmusza rybaków do odrzucania ryb, których nie mogą wyładować. Odrzuty są nie tylko przejawem marnowania cennych zasobów, lecz również przyczyną dla której, pomimo niskich kwot, kilka stad nadal nie zdołało odbudować swojej liczebności. Przyszła WPRyb powinna sprawić, że odrzuty nie będą więcej miały miejsca.

Zarządzanie w oparciu o nakład połowowy (np. ograniczenie liczby dni, w ciągu których statek rybacki może wychodzić w morze) rozwiązałoby ten problem, ale mogłoby się okazać niewystarczające dla realizacji celów WPRyb.

- W jaki sposób należy opracowywać w ramach przyszłej WPRyb długoterminowe plany zarządzania dla wszystkich europejskich rodzajów rybołówstwa? Czy w przyszłej WPRyb plany zarządzania powinny dotyczyć raczej rodzajów rybołówstwa niż stad?
- Czy powinniśmy brać pod uwagę dwuetapową reformę WPRyb, gdzie na pierwszym etapie ustanowiono by szczegółowe środki pozwalające osiągnąć MSY do 2015 r., a na kolejnym środki pozwalające utrzymać MSY jako górny pułap eksploatacji po tej dacie?
- W jaki sposób można by realizować zobowiązanie dotyczące MSY w przypadku połowów mieszanych, tak aby uniknąć odrzutów?
- Jaki powinien być podstawowy system zarządzania stosowany w odniesieniu do wspólnotowego rybołówstwa i do których rodzajów rybołówstwa powinien być stosowany? Ograniczenia połowów? Zarządzanie w oparciu o nakład połowowy? Połączenie obu sposobów? Czy istnieją inne możliwości?
- Jakie jeszcze środki należałoby podjąć w celu wyeliminowania odrzutów w rybołówstwie UE? Czy zarządzanie oparte na przekazywalnych kwotach byłoby w tym kontekście przydatne?

5.3. Względna stabilność oraz dostęp do połowów przybrzeżnych

Względna stabilność została ustanowiona w 1983 r. jako jedna z zasad pierwszej wspólnej polityki rybołówstwa. Oznacza ona, że udział każdego państwa członkowskiego w każdej kwocie wspólnotowej powinien utrzymywać się na tym samym poziomie.

Zaletą zasady względnej stabilności jest ustanowienie mechanizmu rozdzielania uprawnień do połowów pomiędzy państwa członkowskie. Z drugiej strony przyczyniła się do powstania bardzo złożonych praktyk takich jak wymiany kwot między państwami członkowskimi lub przechodzenie statków rybackich pod inne bandery. Dodanie celów w zakresie zarządzania nakładem połowowym w jeszcze większym stopniu zaciemniło obraz sytuacji. Po ponad dwudziestu pięciu latach obowiązywania wspólnej polityki rybołówstwa i zmianach w sposobie prowadzenia połowów powstała znaczna rozbieżność między kwotami przyznawanymi państwom członkowskim a faktycznymi potrzebami i wykorzystaniem ich flot. Krótko mówiąc, można stwierdzić, że zasada względnej stabilności nie stanowi już gwarancji, że prawa do połowów nadal będą należeć do odpowiednich społeczności rybackich.

Omawiana zasada ogranicza ponadto elastyczność w zarządzaniu WPRyb pod co najmniej trzema względami:

- zmniejsza elastyczność sektora połowowego umożliwiającą efektywne korzystanie z jego zasobów i podejmowanie różnych działań połowowych oraz stosowanie różnych technik i sposobów prowadzenia połowów;
- stanowi jeden z najważniejszych powodów, dla których administracje krajowe koncentrują się na zwiększaniu TAC, a zarazem ilości ryb dostępnych dla poszczególnych państw, kosztem innych długoterminowych względów. W wielu przypadkach powoduje to presję inflacyjną na TAC, ponieważ państwo członkowskie, które chce otrzymać większą kwotę, nie ma innej możliwości i musi wystąpić o zwiększenie TAC dla całej Wspólnoty;
- przyczynia się do powstawania odrzutów, ponieważ tworzy wiele krajowych kwot, które narzucają własne ograniczenia w zakresie odrzutów: jedna flota krajowa może nadal posiadać kwotę danego gatunku, podczas gdy inna flota, która wyczerpała swoją kwotę lub w ogóle jej nie posiada, jest zmuszona do odrzucania złowionych ryb tego gatunku.

Z powyższych przyczyn należy zająć się kwestią utrzymania zasady względnej stabilności w jej aktualnej formie. Jeden wariant polegałby na zastąpieniu względnej stabilności bardziej elastycznym systemem, takim jak przyznawanie praw do połowów. Inne rozwiązanie polegałoby na zachowaniu tej zasady przy wprowadzeniu elastycznych środków pozwalających na rozwiązanie powyższych problemów i dostosowanie kwot krajowych do faktycznych potrzeb flot krajowych.

Innym utrwalonym ograniczeniem uprawnień do połowów jest system 12 mil morskich, który zastrzega dostęp do obszarów przybrzeżnych państw członkowskich dla użytku flot krajowych (z wyjątkiem szczegółowych praw dostępu dla innych flot związanych z połowami historycznymi). Ten system funkcjonuje prawidłowo i

można go nawet rozszerzyć w przypadku opracowania szczegółowego systemu dla flotylli łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego.

- Jak można zmienić zasadę względnej stabilności, aby lepiej przyczyniać się do realizacji celów WPRyb? Czy należy z niej zrezygnować, a jeżeli nie, czy powinna być ona bardziej elastyczna? Jeśli tak, to w jaki sposób? Jak można wprowadzić rozwiązania alternatywne?
- Czy dostęp do strefy 12 mil morskich należy zarezerwować dla statków łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego?

5.4. Handel i rynki - od połowu do konsumenta

Sektor połowowy w Europie (zarówno w przypadku rybołówstwa, jak i akwakultury) przeważnie posiada niewielki udział w cenie, którą konsumenci ostatecznie płacą za ryby. Ogólnie ceny ryb przy pierwszej sprzedaży ulegają stagnacji, nawet w okresach nadzwyczajnych wahań cen paliwa, takich jak w roku 2008.

Ta sytuacja spowodowała trzy istotne skutki:

- (1) utrzymujące się niskie ceny zachęcają rybaków do połowu dużych ilości ryb;
- (2) brak możliwości przeniesienia na konsumentów wzrostu kosztów produkcji prowadzi do ciągłej niskiej rentowności i również stanowi zachętę do przeławiania zasobów;
- (3) to z kolei zwiększa uzależnienie rybaków od pomocy ze środków publicznych, która staje się nieodłącznym i stałym elementem w planach biznesowych sektora połowowego.

Sytuacja ta wynika z różnych przyczyn.

Po pierwsze, europejscy producenci owoców morza są bardzo rozdrobnieni i nie zorganizowali się w celu wprowadzania swoich produktów do obrotu w sposób zapewniający im wyższy udział w zyskach. Jest to uderzająca różnica w porównaniu z wysoce skoncentrowanym sektorem dystrybucji, za pośrednictwem którego sprzedaje się 90 % produkcji.

Po drugie, konsumenci coraz częściej wybierają produkty przetworzone lub mrożone kosztem produktów świeżych. Z tymi produktami wiążą się niskie koszty energii i transportu, co prawdopodobnie wynika z faktu, że w ich cenach nie uwzględniono kosztów ich śladu węglowego. Ponadto nie dotyczą ich takie bezpośrednie ograniczenia, które dotyczą rybaków w sytuacjach nagłych zmian zewnętrznych, np. wynikających z cen ropy. Podwyższa to względne koszty innych składników, przetwarzania i wprowadzania do obrotu oraz zmniejsza względny udział ryb w ostatecznej cenie detalicznej.

Po trzecie, na cenę niektórych produktów rybołówstwa wpływa także bardzo duży udział produktów importowanych na rynek UE. W tym kontekście ważna jest rola systemów wymiany handlowej: powinny one zapewnić podaż na rynku po najlepszych cenach, ale jednocześnie powinny również wspierać zrównoważony rozwój. Celem WE powinna być promocja produktów rybołówstwa pochodzących z

połowów prowadzonych w sposób zrównoważony, tak aby zapewnić równe warunki działalności na rynku UE.

Istniejący system interwencji rynkowych w ramach wspólnej organizacji rynków (WOR) wiąże się z bezpośrednimi działaniami publicznymi, jeżeli ceny ryb w przypadku szeregu gatunków spadną poniżej ustanowionych wartości docelowych. Taki system nie odzwierciedla zmieniającej się relacji między popytem a podażą, a zarządzanie nim okazuje się coraz bardziej złożone. Zły stan zasobów oraz bardzo duże uzależnienie rynku UE od importu stopniowo zmniejszają jego znaczenie⁹.

Istniałoby nadal pole do działania dla wspólnej organizacji rynków, która zrezygnowałaby ze wsparcia bezpośredniego dla cen i kładłaby o wiele silniejszy nacisk na poprawę samoorganizacji producentów. Poza ewentualnym zwiększeniem uprawnień w zakresie zarządzania rybołówstwem organizacje producentów mogłyby odgrywać większą rolę we wprowadzaniu swoich produktów do obrotu. Związane z tym zacieśnienie współpracy międzybranżowej pozwoliłoby producentom na lepsze przewidywanie popytu pod względem czasu, ilości, jakości i formy produktów. Umożliwiłoby to im również rozwiązanie kwestii rosnących oczekiwań konsumentów i sprzedawców detalicznych związanych z gwarancją zrównoważonego pochodzenia produktów rybołówstwa w formie ich certyfikacji, lepszego oznakowania i identyfikowalności. Taka strategia „połowów nastawionych na sprzedaż” i koncentracja na jakości mogłyby ostatecznie pozwolić producentom na uzyskiwanie wyższej ceny za ich połowy.

⁹

Aktualna forma WOR zostanie zweryfikowana w 2009 r., a obecnie prowadzone się konsultacje społeczne w tej sprawie.

- Jak można wykorzystać mechanizmy rynkowe, aby wesprzeć rozwój połowów, które będą jednocześnie wydajne z punktu widzenia rynku i prowadzone w sposób gwarantujący zrównoważenie?
- W jaki sposób przyszła WPRyb może najlepiej wspierać inicjatywy na rzecz certyfikacji i oznakowania produktów?
- W jaki sposób można lepiej wesprzeć identyfikowalność i przejrzystość łańcucha produkcji?
- W jaki sposób UE może dążyć do tego, aby produkty rybołówstwa pochodziły z połowów zarządzanych w sposób zrównoważony, zapewniając wszystkim podmiotom równe warunki prowadzenia działalności?
- Jak ulepszyć pracę OP, aby dostosować produkcję do potrzeb rynku? Które nowe instrumenty polityczne zorientowane na rynek można wdrożyć poprzez OP? Jak rybacy mogą poprawić swoją pozycję w odniesieniu do przetwórstwa i dystrybucji?
- Jaka jest rola polityki handlowej w równoważeniu interesów producentów, konsumentów i europejskich stosunków z krajami prowadzącymi eksport?

5.5. Włączenie wspólnej polityki rybołówstwa do szerszego kontekstu polityki morskiej

Sektor rybołówstwa jest ściśle związany z innymi sektorami morskimi. Powiązaniami między wszystkimi działaniami politycznymi UE i gospodarką morską zajmuje się zintegrowana polityka morska (ang. *Integrated Maritime Policy* – IMP)¹⁰. Przyszła WPRyb musi pójść o krok dalej i przyjąć zintegrowane podejście:

- podejście ekosystemowe do gospodarki morskiej, obejmujące wszystkie sektory, jest wdrażane poprzez dyrektywę ramową w sprawie strategii morskiej, która stanowi środowiskowy filar IMP i zobowiązuje państwa członkowskie do osiągnięcia dobrego stanu środowiska do 2020 r. Przyszła WPRyb musi zapewniać odpowiednie instrumenty wspierające takie ekosystemowe podejście¹¹. Leży to również w interesie sektora połowowego, ponieważ takie podejście w proporcjonalny i spójny sposób odnosi się do oddziaływania innych sektorów na zasoby rybołówstwa;
- zmiana klimatu poważnie wpłynie na środowisko morskie. Wyższe temperatury i zakwaszenie, wraz ze zmianami w rozmnażaniu i liczebności gatunków, zmianami rozmieszczenia organizmów morskich i przemieszczaniem planktonu, negatywnie wpłyną na ekosystemy morskie i różnorodność biologiczną, które już teraz odczuwają skutki zanieczyszczenia i przełowienia. Nowa wspólna polityka rybołówstwa musi odegrać pewną rolę w ułatwieniu działań na rzecz adaptacji do zmian klimatu związanych z oddziaływaniem na środowisko morskie. Zmiana

¹⁰ „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej”, COM(2007) 575.

¹¹ Rola WPRyb we wprowadzaniu podejścia ekosystemowego do gospodarki morskiej. Komunikat Komisji – COM(2008) 187.

klimatu wywiera dodatkowy nacisk na ekosystemy morskie, przez co kwestia zmniejszenia natężenia połowów do poziomu gwarantującego zrównoważenie jest tym bardziej pilna. Zrównoważone połowy muszą więc zastąpić przełowienie, które sprawiło, że ekosystemy morskie są jeszcze bardziej wrażliwe na zmianę klimatu i przez to mniej zdolne do adaptacji;

- połowy przemysłowe i akwakultura w coraz większym stopniu konkurują o przestrzeń morską z innymi sektorami morskimi. Morskie planowanie przestrzenne stanowi ważny element IMP, z którym należy powiązać przyszłą WPRyb.
- silny nacisk IMP na zrównoważony rozwój regionów przybrzeżnych (np. w formie zrównoważonej turystyki) mógłby znacząco się przyczynić do złagodzenia społeczno-gospodarczych skutków zmniejszenia zdolności połowowej w sektorze połowowym. Rozwój społeczności przybrzeżnych nie może być prowadzony wyłącznie w ramach WPRyb, należy go natomiast postrzegać jako szersze przedsięwzięcie w kontekście IMP oraz unijnej polityki spójności;
- między różnymi sektorami morskimi, wliczając w to sektor rybołówstwa, istnieje silna synergia pod względem prowadzenia nadzoru, zbierania danych, pogłębiania wiedzy i prowadzenia badań naukowych.

Podczas opracowywania przyszłej WPRyb i określania jej roli w kształtowaniu przyszłości sektora rybołówstwa i akwakultury należy uwzględnić zasadnicze wyzwania takie jak zmiana klimatu, polityka dotycząca emisji oraz efektywność energetyczna. Należy również zapewnić odpowiednie finansowanie szerszych celów IMP za pomocą EFR bądź innych instrumentów finansowych.

- W jakich dziedzinach sektor połowowy ściśle wiąże się z innymi sektorami? W których dziedzinach niezbędna jest integracja w ramach IMP?
- W jaki sposób przyszła WPRyb może przyczynić się do utrzymania dostępu dla połowów – prowadzonych zarówno przez floty rybackie jak i w ramach akwakultury – do przestrzeni morskiej, w ramach zintegrowanych ram planowania przestrzennego?
- W jaki sposób przyszła WPRyb może najlepiej zapewnić spójność z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej i jej wdrażaniem?
- W jaki sposób przyszła WPRyb może wspierać dostosowanie do zmiany klimatu i zagwarantować, że połowy nie naruszają odporności ekosystemów morskich?

5.6. Naukowa podstawa działań politycznych

Wiedza i dane naukowe mają zasadnicze znaczenie dla WPRyb, ponieważ decyzje polityczne muszą się opierać na rzetelnej wiedzy na temat poziomu eksploatacji, który nie naruszy dobrego stanu zasobów, a także na temat oddziaływania połowów na ekosystemy morskie oraz wpływu zmian takich jak zmiana klimatu. Zasoby ludzkie i instytucjonalne umożliwiające opracowywanie takich opinii naukowych są coraz bardziej ograniczone, a problemy, którymi należy się zająć, są coraz liczniejsze i bardziej złożone.

Przyszłe długofalowe programy naukowo-badawcze ukierunkowane na potrzeby WPRyb muszą zająć się nowymi wyzwaniami, np. koniecznością wspierania synergii na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, integracją polityki rybackiej z innymi dziedzinami związanymi z morzem, zwłaszcza podejściem ekosystemowym i zmianą klimatu, oraz dalszym rozwojem instrumentów politycznych i metod zarządzania. Niedawno opublikowany komunikat Komisji „Europejska strategia na rzecz badań morskich”¹² stanowi pierwszy krok w stronę takiej integracji.

Poprawa komunikacji między naukowcami, decydentami i zainteresowanymi stronami, zwłaszcza Komitetem Doradczym ds. Rybołówstwa i Akwakultury i regionalnymi komitetami doradczymi, oraz zapewnienie ich pełnego zaangażowania powinny nadal mieć priorytetowe znaczenie.

- W jaki sposób można stworzyć warunki sprzyjające badaniom naukowym wysokiej jakości w dziedzinie rybołówstwa, w tym w regionach, gdzie obecnie się ich nie prowadzi? Jak najlepiej zagwarantować dobrą koordynację programów badawczych w UE? Jak można zagwarantować dostępność zasobów i kształcenie młodych badaczy w tej dziedzinie?
- Jak najlepiej zabezpieczyć i wykorzystać dostępne zasoby, aby zapewnić odpowiednie opinie naukowe we właściwym terminie?
- W jaki sposób można lepiej wspierać zaangażowanie zainteresowanych stron w projekty badawcze i uwzględniać ich wiedzę w opiniach naukowych wydawanych na podstawie badań?

5.7. Polityka strukturalna i wsparcie finansowe ze środków publicznych

Wsparcie finansowe ze środków publicznych na rzecz rybołówstwa jest znaczące – zarówno w ramach funduszy rybackich UE jak i różnych form pomocy i środków wsparcia ze strony państw członkowskich, w tym zwolnienia podatkowe. Stoi to często w sprzeczności z celami WPRyb, zwłaszcza z koniecznością zmniejszenia nadmiernej zdolności połowowej, a niekiedy wydaje się zwiększać problemy strukturalne zamiast przyczyniać się do ich rozwiązywania.

Dzięki reformie WPRyb z 2002 r. dokonano znacznych postępów we właściwym kierunku dzięki likwidacji części wsparcia finansowego, które bezpośrednio przyczyniało się do nadmiernej zdolności połowowej i nadmiernego inwestowania. Jednak synergia nie jest dostatecznie rozwinięta, a poza tym sposób wykorzystywania przez państwa członkowskie funduszy na rybołówstwo podlega bardzo niewielu warunkom. Ponadto obecny system nie jest przystosowany do podejmowania nowych wyzwań lub reagowania na zmieniające się okoliczności. Powinien on móc się dostosować na przykład do rozwoju IMP, wdrażania dyrektywy w sprawie strategii morskiej oraz adaptacji obszarów przybrzeżnych do zmiany klimatu. Aktualny rozdział środków z EFR opiera się na regionalnych kryteriach konwergencji, a nie na składzie floty europejskiej i jej problemach strukturalnych.

¹²

Europejska strategia na rzecz badań morskich - COM (2008) 534.

Świadczy to konieczności o wiele ściślejszego powiązania między finansowaniem ze środków publicznych (zwłaszcza z Europejskiego Funduszu Rybackiego) a celami przedmiotowej polityki i nowymi wyzwaniami wpływającymi na działalność związaną z morzem. W ramach następnej reformy należy zapewnić rozwiązanie strukturalnych problemów sektora przy jednoczesnym zapobieżeniu wszelkim niepożądanym skutkom ubocznym reformy. Należy wspierać i ułatwiać restrukturyzację i modernizację sektora rybołówstwa w Europie, pomóc mu w zwiększeniu długoterminowej rentowności oraz uniknąć sztucznego utrzymywania nadmiernej zdolności połowowej.

- Jakimi priorytetami należy się w przyszłości kierować przy przyznawaniu wsparcia ze środków publicznych i dlaczego? Jakich zmian sektor nie jest w stanie sam wprowadzić, co wymaga wsparcia ze środków publicznych?
- Jak można zmienić ukierunkowanie zasobów finansowych UE, aby wspierać innowację i dostosowanie do nowych działań politycznych i okoliczności? Czy którakolwiek z nowych dziedzin polityki wymaga finansowania? Czy wsparcie ze środków publicznych powinno koncentrować się na szczegółowych środkach przejściowych takich jak eliminacja odrzutów w sektorze połowowym?
- Jak można zapewnić synergię i spójność ewentualnych funduszy WPRyb z innymi instrumentami unijnymi i krajowymi?
- W jaki sposób można osiągnąć synergę między filarami przyszłej WPRyb? Czy pomoc ze środków publicznych powinna być uzależniona od realizacji przez państwa członkowskie odnośnych celów politycznych?
- W jaki sposób można rozwinąć zasoby finansowe UE, aby zapewnić elastyczność niezbędną do szybkiego reagowania w przypadku sytuacji kryzysowej?
- Czy pomoc ze środków publicznych powinna być stosowana w identyczny sposób do wszystkich sektorów (tj. łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego i rybołówstwa dalekomorskiego)? Czy Europejski Fundusz Rybacki nadal powinien rozróżniać regiony konwergencji i regiony nieobjęte celem konwergencji?
- Czy wsparcie pośrednie (np. usługi związane z zarządzaniem rybołówstwem – dostęp, badania naukowe, kontrola) nadal powinno być udzielane za darmo wszystkim sektorom rybołówstwa?
- Czy należy stopniowo zlikwidować stałe dotacje dla rybołówstwa, zachowując tymczasowo jedynie środki zmierzające do łagodzenia skutków społecznych restrukturyzacji sektora?

5.8. Wymiar zewnętrzny

Na mocy Traktatu zakres wyłącznych kompetencji Unii pod względem zachowania zasobów wodnych obejmuje zarządzanie działalnością połowową flot UE na wodach poza jej terytorium.

Główny cel działań podejmowanych w ramach wymiaru zewnętrznego wspólnej polityki rybołówstwa powinien polegać na międzynarodowym upowszechnieniu zasad zrównoważonego i odpowiedzialnego rybołówstwa. Powyższy cel należy w pełni włączyć do celów IMP dotyczących sprawowania dobrych rządów na morzu oraz zrównoważonego rozwoju regionów przybrzeżnych. Pozostałe aktualne cele wymiaru zewnętrznego WPRyb – takie jak utrzymanie obecności floty UE na wodach międzynarodowych i zagwarantowanie, że flota ta dostarcza ryby na rynek unijny – mogą być obecnie mniej ważne.

Przekonanie, że obecność statków rybackich UE na całym świecie wspiera znaczenie i wpływ UE w regionalnych organizacjach ds. zarządzania rybołówstwem, nie wydaje się dzisiaj tak oczywiste: nawet przy braku interesów związanych z prowadzeniem połowów wielu międzynarodowych partnerów wykazało zdolność do wpływania na światowe zarządzanie rybołówstwem, jak również czynny udział na forach międzynarodowych. Ponadto samo tylko znaczenie rynku UE w światowym handlu produktami rybołówstwa zapewnia wystarczające podstawy dla europejskich działań na regionalnych i innych wielostronnych forach. Należy również podkreślić, że argumentacja związana z zaspokajaniem potrzeb rynku UE przez flotą zewnętrzną UE jest obecnie podważana przez znaczną i wciąż rosnącą zależność od importu.

Należy zapewnić spójność wszystkich elementów WPRyb z innymi obszarami polityki UE. W przypadku wymiaru zewnętrznego szczególną rolę będzie odgrywać unijna polityka rozwoju i polityka ochrony środowiska.

Z tego względu przegląd i ponowne określenie celów wymiaru zewnętrznego WPRyb mają zasadnicze znaczenie z punktu widzenia potrzeb XXI wieku.

Przyszła WPRyb powinna nadal propagować odpowiedzialne rybołówstwa na forach międzynarodowych takich jak Zgromadzenie Ogólne NZ oraz FAO, co stanowi część ogólnej odpowiedzialności i starań UE związanych z lepszym sprawowaniem rządów na obszarach morskich na świecie. Należy kontynuować prace nad takimi zagadnieniami jak prawo morza, ochrona wrażliwych ekosystemów morskich przed niszczycielskimi praktykami połowowymi oraz negocjacje zmierzające do opracowania międzynarodowego porozumienia w sprawie morskich zasobów genetycznych znajdujących się poza jurysdykcjami krajowymi.

Regionalne organizacje ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO) uznawano do tej pory za najlepsze instrumenty zarządzania rybołówstwem, zwłaszcza w przypadku międzystrefowych zasobów rybnych oraz stad daleko migrujących w wyłącznych strefach ekonomicznych (WSE) i na morzu pełnym. Jednakże ich skuteczność jest nierówna i nie zawsze są one efektywne w przyjmowaniu surowych środków ochrony i zarządzania bądź zapewnianiu przestrzegania tych środków czy też przeprowadzaniu kontroli. Istnieje zatem konieczność zwiększenia ich zaangażowania pod tym względem, a także ogólnej skuteczności. Dla realizacji tego celu nadal zasadnicze znaczenie będą miały prace z partnerami na arenie międzynarodowej.

Reforma WPRyb z 2002 r. spowodowała przejście od tradycyjnych porozumień w sprawie rybołówstwa (opartych przeważnie na zasadzie „płacisz, łowisz i odpływasz”) do bardziej ogólnego podejścia polegającego na współpracy w ramach obecnych umów o partnerstwie w sprawie połowów (FPA). Wraz z zapewnianiem

dostępu dla statków UE obowiązujące obecnie FPA zmierzają do zwiększenia możliwości krajów partnerskich w zakresie zagwarantowania zrównoważonych połowów na ich własnych wodach.

Większość wkładu finansowego związanego z tymi umowami pomaga państwom partnerskim umocnić politykę rybołówstwa, w tym badania naukowe oraz kontrolę i monitorowanie działalności połowowej na ich wodach. Jednak przedmiotowe umowy wymagają bardzo „skomplikowanej obsługi” i okazują się problematyczne pod względem wprowadzania ich w wielu krajach z uwagi na niestabilną sytuację polityczną lub powolną – a czasem nawet zerową – realizację pomocy przeznaczonej dla polityki rybołówstwa. Z drugiej strony niektóre części sektora połowowego w UE – np. branża połowów tuńczyka – wyrażają duże zainteresowanie rozszerzeniem sieci umów, aby mieć lepszy dostęp do szlaków gatunków migrujących, które stanowią cel połowów w sąsiadujących WSE. Rybacy w UE są również zainteresowani prowadzeniem działań w tych WSE, w których umowy unijne zapewniają wysoki poziom pewności prawa i przejrzystości.

Największą zaletą FPA jest fakt, że przyczyniają się one do poprawy zarządzania rybołówstwem na wodach krajów rozwijających się. Jednakże należy wzmocnić analizę naukową i możliwości badawcze, aby lepiej oceniać stan zachowania zasobów i określać zrównoważone poziomy połowów.

Wparcie dla sektora rybołówstwa, zwłaszcza w ramach FPA, przyczyniło się do jego rozwoju, ale nie wywarło znaczącego wpływu na walkę z ubóstwem i realizację milenijnych celów rozwoju. Zewnętrzne działania polityczne w zakresie rybołówstwa powinny bardziej uwzględniać strategie krajów trzecich na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

Aktualna struktura umów powinna zatem zostać zweryfikowana, aby zbadać alternatywne rozwiązania w zakresie ustaleń z krajami trzecimi, które lepiej sprostająby potrzebom sektora w UE i w krajach partnerskich. Warto rozważyć wprowadzenie regionalnych form współpracy, zwłaszcza obecnie, gdy integracja regionalna jest propagowana jako narzędzie służące rozwojowi.

- Najważniejszym celem WPRyb jest wspieranie odpowiedzialnego i zrównoważonego rybołówstwa. Czy istnieje jakiś powód, dla którego wymiar zewnętrzny WPRyb powinien mieć inne cele?
- W jaki sposób UE może umocnić swoją pozycję na arenie międzynarodowej, aby lepiej wspierać globalne zarządzanie morzem, a zwłaszcza rybołówstwem?
- W jaki sposób UE może współpracować ze swoimi partnerami, aby działalność RMFO była bardziej skuteczna?
- Czy należy zrezygnować z obowiązującej obecnie zasady bezpłatnego dostępu na wodach międzynarodowych i czy rybacy powinni płacić za prawo poławiania na morzu pełnym znajdującym się pod zwierzchnictwem RFMO?
- W jaki sposób w ramach przyszłych międzynarodowych umów dotyczących połowów można realizować cele takie jak propagowanie inwestycji (tworzenie wspólnych przedsięwzięć, przekazywanie know-how i technologii, inwestycje i

zarządzanie zdolnością połowową w sektorze połowowym), tworzenie miejsc pracy (na statkach rybackich, w portach, w sektorze przetwórczym) lub wspieranie dobrego zarządzania obszarami morskimi?

- Czy FPA stanowią najlepszy instrument osiągnięcia zrównowżenia poza wodami UE czy też należy je zastąpić innymi formami współpracy? Czy należy zbadać możliwość zastosowania podejścia regionalnego i zastąpić bądź uzupełnić nim podejście dwustronne?
- W jaki sposób można zapewnić większą przejrzystość i skuteczność kontroli działalności połowowej oraz badań naukowych prowadzonych w celu oceny zrównowżenia zasobów ryb?
- Jak można zapewnić lepszą współpracę i lepsze przestrzeganie nowych przepisów w krajach rozwijających się?
- Czy operatorzy z UE powinni pokrywać wszystkie koszty działalności połowowej na wodach krajów trzecich czy też budżet wspólnotowy powinien nadal pokrywać część tych kosztów?
- Jak można przyczynić się do zwiększenia możliwości krajów rozwijających się w zakresie zarządzania rybołówstwem np. poprzez ukierunkowaną pomoc?
- Czy należy czynnie dążyć do integracji europejskich flot rybackich i interesów w krajach trzecich jako do jednego z celów wymiaru zewnętrznego WPRyb – w szczególności w celu wspierania rozwoju odnośnych krajów partnerskich?
- Jak możemy wzmocnić synergie między różnymi formami wsparcia i różnymi partnerami w sektorze rybołówstwa oraz strategiami rozwoju państw nadbrzeżnych?
- Czy w przyszłych umowach w sprawie połowów należy uwzględniać akwakulturę?
- W jaki sposób można zwiększyć potencjał łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego w krajach trzecich mając na względzie korzyści związane ze zrównowżeniem, ekologią i społeczeństwem?

5.9. Akwakultura

Akwakultura w coraz większym stopniu wnosi wkład do produkcji żywności pochodzenia wodnego na całym świecie. Produkcja akwakultury stanowi istotną działalność gospodarczą w wielu regionach przybrzeżnych i śródlądowych w UE, ale w ostatnich latach jej poziom nie ulega zmianom. Komisja przedstawiła szczegółowe, krótko- i średnioterminowe problemy akwakultury w odrębnym komunikacie¹³. Należy jednak omówić rolę akwakultury w zreformowanej WPRyb.

¹³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Budowa zrównowżonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównowżonego rozwoju europejskiej akwakultury” – COM(2009) 162.

- Jaką rolę powinna odgrywać akwakultura w przyszłej WPRyb: czy należy ją włączyć do WPRyb jako jeden z podstawowych filarów posiadających szczegółowe cele i instrumenty, czy też pozostawić jej rozwój w gestii państw członkowskich? Jakie instrumenty są niezbędne do włączenia akwakultury do WPRyb?

6. PRZYSZŁE DZIAŁANIA

Prace nad reformą nie wstrzymują prac nad zwiększaniem skuteczności WPRyb w jej istniejących ramach. W okresie poprzedzającym wprowadzenie reformy wiele działań może zostać i zostanie podjęte, w tym:

- reforma polityki w zakresie kontroli w celu zagwarantowania, że decyzje są odpowiednio wdrażane i że we wszystkich państwach członkowskich istnieją równe warunki prowadzenia działalności;
- dalsze działania zwalczające nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane połowy na wodach europejskich oraz zwalczanie przywozów wszelkich produktów pochodzących z takich połowów;
- nowe inicjatywy na rzecz eliminacji odrzutów i ochrony wrażliwych gatunków i siedlisk;
- dalsza integracja WPRyb w ramach IMP, w tym wsparcie dla wdrożenia strategii morskiej w celu zapewnienia ochrony ekosystemów morskich;
- nowa strategia na rzecz akwakultury, rozwiązująca problem „wąskich gardeł” powstrzymujących rozwój tego sektora;
- ustanowienie i wprowadzenie dodatkowych długoterminowych planów zarządzania w celu zmniejszenia natężenia połowów nadmiernie eksploatowanych stad i przywrócenia ich do poziomów gwarantujących MSY;
- zwiększenie przejrzystości wobec konsumentów i dalsze ulepszenia w zakresie identyfikowalności produkcji w całym łańcuchu rynkowym.

Celem powyższych inicjatyw jest rozwiązanie pilnych problemów krótko- i średnioterminowych, w czasie gdy będą prowadzone analizy długookresowego przeglądu ram politycznych. O ile to będzie możliwe, omawiane inicjatywy będą opracowywane zgodnie z nowymi założeniami reformy wspólnej polityki rybołówstwa.

Niniejsza zielona księga – wraz z wkładem ze strony zainteresowanych organizacji, środowiska naukowo-badawczego, rządów państw członkowskich, społeczeństwa obywatelskiego i krajów trzecich – powinna stanowić podstawę debaty publicznej w sprawie przyszłej WPRyb. Komisja pragnie włączyć do debaty szerokie grono decydentów i obywateli – począwszy od podmiotów bezpośrednio zaangażowanych w sektor rybołówstwa po inne dziedziny polityki oraz szeroko pojęte społeczeństwo europejskie, czyli konsumentów, obywateli i podatników. Do udziału w debacie i

wniesienia nowych punktów widzenia zachęca się również przedstawicieli krajów rozwijających się i pochodzące z nich zainteresowane podmioty.

Uwzględniając wynik przeglądu budżetu oraz nie przesądzając o wyniku przyszłej dyskusji na temat następnych ram finansowych Komisja podsumuje debatę do połowy 2010 r. i opracuje wnioski dotyczące kierunku reformy WPRyb. Następnie zostanie przeprowadzona ocena skutków i po kolejnych konsultacjach z zainteresowanymi stronami Komisja opracuje projekt wniosku dotyczącego nowego podstawowego rozporządzenia, który zostanie przedstawiony Radzie i Parlamentowi Europejskiemu wraz z wszystkimi innymi wnioskami tworzącymi podstawę prawną w kontekście nowych ram finansowych po 2013 r.

7. WYRAŻ SWOJĄ OPINIĘ

Celem niniejszej zielonej księgi jest zainicjowanie i rozpropagowanie debaty społecznej oraz zebranie opinii na temat przyszłej WPRyb. Komisja zwraca się do wszystkich zainteresowanych podmiotów¹⁴ o przedstawianie odpowiedzi na pytania zawarte w zielonej księdze i o przesłanie ich pocztą do dnia 31 grudnia 2009 r. bez dodatkowych komentarzy na adres:

European Commission – Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries

"CFP Reform"

B-1049 Brussels

Belgia

lub pocztą elektroniczną na adres: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Odpowiedzi zostaną opublikowane na stronach internetowych. Należy zapoznać się ze szczegółowym oświadczeniem o ochronie prywatności załączonym do niniejszego dokumentu, mówiącym o postępowaniu z danymi osobowymi i przesłanymi odpowiedziami.

Dokumenty uzupełniające i dodatkowe informacje na temat procesu konsultacji znajdują się na następującej stronie internetowej: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. SKRÓTOWCE

WPRyb wspólna polityka rybołówstwa

ACFA Komitet Doradczy ds. Rybołówstwa i Akwakultury

WOR wspólna organizacja rynków

¹⁴ Organizacje zawodowe zachęca się do rejestracji w rejestrze grup interesu prowadzonym przez Komisję (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Rejestr założono w ramach europejskiej inicjatywy na rzecz przejrzystości w celu przedstawiania Komisji i opinii publicznej informacji o celach, finansowaniu i strukturach grup interesu.

EFR	Europejski Fundusz Rybacki
WSE	wylączna strefa ekonomiczna
FPA	umowy partnerskie w sprawie połowów
ICES...	Międzynarodowa Rada Badań Morza
IMP	zintegrowana polityka morska
MSY.....	maksymalny zrównoważony połów
OP	organizacje producentów
RAC	regionalny komitet doradczy
RFMO	regionalne organizacje ds. zarządzania rybołówstwem
TAC	całkowite dopuszczalne połowy