

THE
PEW
CHARITABLE TRUSTS

Odpowiedź w ramach konsultacji społecznych Komisji Europejskiej w sprawie uprawnień do połowów na rok 2017

8 lipca 2016

The Pew Charitable Trusts

Numer w rejestrze służącym przejrzystości: 46834536998-79

Kontakt:

Andrew Clayton, dyrektor Kampanii na rzecz zakończenia przełowienia w wodach północno-zachodniej Europy

The Pew Charitable Trusts

Avenue des Arts 40, 7th Floor,

1040 Brussels

Belgia

AClayton@pewtrusts.org www.pewenvironment.eu

Spis treści

Streszczenie	3
1. Wprowadzenie.....	6
2. Ustalanie zrównoważonych limitów połowowych	6
2.1 Stada objęte planami wieloletnimi	7
2.2 Stada z oszacowaniem MSY	8
2.3 Inne stada.....	9
2.4 Dostosowanie całkowitych dopuszczalnych połowów (TACs)	10
3. Ocena regionalna	11
4. Wprowadzenie obowiązku wyładunku	12
5. Ogólne sprawozdanie na temat stanu zasobów ryb	13

Streszczenie

The Pew Charitable Trusts z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji o rozpoczęciu konsultacji społecznych na temat uprawnień do połowów na rok 2017¹. Ustalenie odpowiednich limitów połowów jest kluczowym warunkiem zrealizowania celów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), zwłaszcza jeśli chodzi o zaprzestanie przełowienia oraz o przywrócenie i utrzymanie zasobów ryb powyżej poziomu pozwalającego uzyskać maksymalny zrównoważony połów (MSY). Ponadto komunikat ten ma pełnić rolę rocznego sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestii osiągnięcia wskaźników MSY i stanu zasobów ryb, zgodnie z art. 50 WPRyb. Jest to zatem dokument wielkiej wagi dla realizacji celów WPRyb.

Pew pragnie wyrazić zaniepokojenie z powodu nikłych postępów w realizacji WPRyb, jeśli chodzi o zakończenie przełowienia w UE. W sytuacji, gdy ponad 60% stad znajduje się poza biologicznie bezpiecznym limitem, a niemal połowa stad poddawana jest przełowieniu², przywrócenie zdrowego stanu zasobów ryb wymaga nasilenia działań.

Nawiązując do akwenów wodnych w północno-zachodniej Europie, gdzie Pew aktualnie koncentruje swe wysiłki zmierzające do eliminacji przełowienia w Unii Europejskiej, chcielibyśmy podkreślić następujące kwestie:

Ustalenie limitów połowów:

- Pew pozytywnie odnosi się do zamiarów Komisji, by ustalić limity całkowitych dopuszczalnych połowów (TAC) na rok 2017 zgodnie ze wskaźnikami eksploatacji MSY. Jak wynika z przeprowadzonych analiz, w ciągu ostatnich lat postęp w kierunku eliminacji przełowienia nie tylko stracił tempo, lecz wręcz średnio uległ odwróceniu. Jako że termin wyznaczony na rok 2015 już minął, kwestia ustalenia TAC na poziomie nieprzekraczającym wskaźników F_{MSY} nabrała kluczowej wagi. Komisja z zasady powinna więc zaproponować limity połowów poniżej poziomu F_{MSY} .
- Pew kwestionuje opinię Komisji, że zakresy śmiertelności połowowej uzgodnione w planie wieloletnim (MAP) dla Bałtyku w dłuższym okresie zagwarantują zgodność ze wskaźnikami MSY. Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES) obliczyła zakresy w oparciu o wymóg, by dostarczyć długoterminowo połowy przy nie mniejszej niż 5% redukcji w uzysku (połowie) w porównaniu z maksymalnym zrównoważonym połowem (MSY). Nie wyjaśniono przy tym, w jaki sposób przekraczanie w połowach poziomu F_{MSY} miałyby przyczyniać się do przywrócenia i utrzymania populacji ryb powyżej wskaźników B_{MSY} zgodnie z art. 2.2. Z tego względu Pew apeluje do Komisji o podjęcie następujących działań:
 - Ustalanie limitów połowowych nieprzekraczających naukowo potwierdzonych wartości F_{MSY} ;
 - Wystąpienie o opinię naukową ze strony Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF) w kwestii, czy połowy powyżej poziomów F_{MSY}

¹ Komisja Europejska, „Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady: Konsultacje w sprawie uprawnień do połowów na 2017 r. w ramach wspólnej polityki rybołówstwa” COM(2016) 396 wersja ostateczna.

² Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF) Monitorowanie realizacji wspólnej polityki rybołówstwa (STECF-16-05).

- są konieczne dla osiągnięcia celów planu w przypadku połowów mieszanych lub w dążeniu do uniknięcia poważnych szkód dla stad ryb wywołanych wewnątrzgatunkową lub międzygatunkową dynamiką populacji w przypadku, gdy kraj członkowski zawnioskuje o zastosowanie tych wyjątków przewidzianych w planie wieloletnim dla Bałtyku (wyjątki odnoszą się do stad o biomasię powyżej poziomu biomasy $MSY B_{trigger}$).
- Wystąpienie do naukowych instytucji doradczych o ocenę, w jakim stopniu uzgodniony plan wieloletni dla Bałtyku przyczyni się do odtworzenia i utrzymania zasobów ryb powyżej poziomów B_{MSY} .
 - Opinia ICES w kwestii zakresów śmiertelności połowowej w MAP dla Bałtyku zawierała dwie opcje: szersze zakresy obejmujące specjalną regułę ICES (z ang. *ICES Advice Rule*) i węższe zakresy bez zastosowania tej reguły (patrz punkt 2.1 poniżej). MAP dla Bałtyku obejmuje szerszy zakres, ale w żadnym z artykułów nie odwołuje się wprost do reguły ICES (z ang. *Advice Rule*) w kwestii MSY i nie uwzględnia konieczności jej zastosowania. Z tego względu zwracamy się do Komisji z wnioskiem o zaproponowanie węższych zakresów wartości w aneksie 1 do MAP dla Bałtyku, zgodnie z treścią przedstawionej opinii ICES oraz z artykułami 3.4 i 4.6 w MAP dla Bałtyku albo o zagwarantowanie, że nie będą przekraczane poziomy wynikające z reguły ICES (z ang. *Advice Rule*) w kwestii MSY.
 - Zależy nam na wyegzekwowaniu przez Komisję wyraźnego wymogu wobec zainteresowanych państw członkowskich, by wnioski o dalsze przekładanie terminu zakończenia przetworzenia z roku 2015 napóźniej, były obowiązkowo uzasadniane przedstawieniem wymiernych dowodów na negatywne skutki społeczne i ekonomiczne. Zależałoby nam na bardziej jednoznacznym wskazaniu, że takie dowody musiałyby zawierać informację o sposobie stopniowego obniżania śmiertelności połowowej zgodnie z art. 2.2, aby sprowadzić ją poniżej zalecanego wskaźnika MSY w możliwie najszybszym terminie, a najpóźniej do roku 2020. Informacje te muszą również być podane do publicznej wiadomości.
 - Pew apeluje do Komisji, by wyraźnie określiła metodę stosowania podejścia ostrożnościowego w sposób systematyczny, z góry określony i całkowicie przejrzysty. Wcześniejsze komunikaty Komisji Europejskiej – na przykład konsultacje w sprawie uprawnień do połowów na rok 2011³ – zawierały w aneksach III i IV ogólne omówienie przewidywanego sposobu proponowania limitów całkowitych dopuszczalnych połowów (TACs) przez Komisję. Mogłyby one służyć jako przykład komunikowania wprowadzania podejścia ostrożnościowego i ustalenia limitów połowowych.
 - Pew pragnie wyrazić głębokie zaniepokojenie faktem, że Komisja zamierza realizować swoje porozumienie z Radą Europy z 2013 r. w sprawie utrzymania limitów TACs dla 26 stad na niezmiennym poziomie przez cztery lata, chyba że stan odnośnych stad ulegnie istotnej zmianie. Porozumienie to pozostaje w sprzeczności ze środkami zapobiegawczymi i celami WPRyb.

³ Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady dotyczący konsultacji w sprawie uprawnień do połowów na 2011 r. w ramach wspólnej polityki rybołówstwa” KOM(2010)241 wersja ostateczna.

- Pew z zadowoleniem przyjmuje stanowisko Komisji, że żadne modyfikacje limitów TACs w kontekście obowiązku wyładunku nie mogą naruszać celu realizacji MSY ani zwiększać śmiertelności połowowej. Jednocześnie Pew z zadowoleniem przyjmuje intencję Komisji, by przedłożyć metodę użytą do obliczania zeszłorocznych limitów TACs do zaopiniowania przez Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), jednak przy tym musi wyrazić zaniepokojenie z powodu zamiaru Komisji, by w sytuacjach, gdy nie ma potwierdzonych danych, obliczać modyfikacje limitów TACs metodą ekstrapolacji.

Sprawozdania ze stanu zasobów ryb:

- Komunikat Komisji nie został sformułowany dostatecznie przejrzystym językiem, przez co daje w sposób niezamierzony pole do błędnej interpretacji i dyskusji. W szczególności Komisja powinna jednoznacznie określić, czy powołując się na „MSY” (Maksymalny Zrównoważony Połów), rozumie przez to poziomy śmiertelności (F_{MSY}), poziomy biomasy (B_{MSY}), czy też sam połów. Posługiwanie się przejrzystym językiem pomoże decydentom lepiej zrozumieć wymogi WPRyb, zapewnić dokładniejsze informacje zwrotne i ułatwić stosowanie zaleceń.
- Pew z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w aneksie komunikatu większej liczby danych od STECF, jak również informacji o „wydajności ekonomicznej flot UE i MSY”.
- Komunikat Komisji nie zawiera jednak informacji o stanie populacji ryb w kontekście poziomów biomasy zdolnych do zapewnienia MSY. Tego rodzaju informacja jest nieodzownym warunkiem oceny postępu w realizacji ujętego w WPRyb celu, polegającego na przywróceniu i utrzymaniu populacji ryb powyżej poziomów B_{MSY} .
- Jest wiele przyczyn, dla których trudno jest bezpośrednio porównać proponowane limity TACs z dostępnymi zaleceniami ze strony instytucji naukowych: można wymienić chociażby rozbieżność obszarów geograficznych albo udział w połowach krajów spoza UE. Z tego względu Pew pragnie zachęcić Komisję do uwzględnienia we wnioskach dotyczących TACs na rok 2017 najlepszych opinii naukowych na temat każdego z proponowanych limitów TAC.

1. Wprowadzenie

The Pew Charitable Trusts z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji o rozpoczęciu konsultacji społecznych na temat uprawnień do połowów na rok 2017.⁴ Ustalenie odpowiednich limitów połowowych (TACs) jest kluczowym warunkiem zrealizowania celów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), zwłaszcza jeśli chodzi o eliminację przełowienia oraz o przywrócenie i utrzymanie zasobów ryb powyżej poziomu pozwalającego uzyskać maksymalny zrównoważony odłów (B_{MSY}). Ponadto komunikat ten ma pełnić rolę rocznego sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestii osiągnięcia wskaźników maksymalnego zrównoważonego odłowu (MSY) i stanu zasobów ryb, zgodnie z art. 50 WPRyb. Pew pragnie wyrazić zaniepokojenie z powodu nikłych postępów w realizacji WPRyb, jeśli chodzi o zakończenie przełowienia w UE. W sytuacji, gdy ponad 60% zasobów znajduje się poza biologicznie bezpiecznym limitem⁵, przywrócenie zdrowego stanu zasobów ryb wymaga nasilenia działań. W tym dokumencie nawiązujemy do akwenów w północno-zachodniej Europie, gdzie Pew aktualnie koncentruje swe wysiłki zmierzające do likwidacji przełowienia w Unii Europejskiej.

2. Ustalanie zrównoważonych limitów połowowych

Jednoznacznie określone cele i terminy wprowadzania zrównoważonych limitów połowowych i konieczność odtworzenia zasobów ryb były filarami reformy WPRyb. Roczne limity całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC), ustanawiające limit śmiertelności połowowej, są ściśle powiązane z celem WPRyb przewidującym stopniowe przywracanie i utrzymywanie populacji ryb powyżej poziomu biomasy zapewniającej osiągnięcie MSY. Ustalenie limitów połowowych poniżej MSY (F_{MSY}) ma na celu odtworzenie poziomów biomasy powyżej progów umożliwiających osiągnięcie MSY (B_{MSY}) bez względu na inne czynniki biologiczne. W okresie negocjowania reformy WPRyb udało się osiągnąć pewne postępy przy ustalaniu limitów TACs nieprzekraczających F_{MSY} .

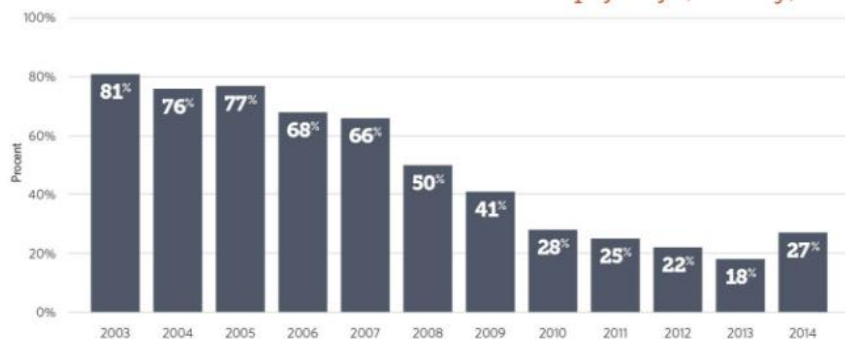
Jednak mimo wymogów WPRyb zmierzających do osiągnięcia poziomów eksploatacji MSY dla wszystkich stad w miarę możliwości do roku 2015, a etapami stopniowo najpóźniej do roku 2020, postęp prac uległ w ostatnich latach spowolnieniu, a następnie, w ujęciu średnim, odwróceniu.⁶ To ustalenie Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF) pozostaje w sprzeczności z wymogiem prawnym WPRyb. Zgodnie z ustaleniami STECF ponad 60% stad, dla których istnieją analizy MSY, znajduje się poza bezpiecznym biologicznie limitem. Aby umożliwić ich odtworzenie powyżej poziomów zapewniających osiągnięcie wskaźnika MSY, konieczne jest podjęcie dodatkowych starań zmierzających do eliminacji przełowienia w myśl zreformowanej WPRyb.

⁴ Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady: Konsultacje w sprawie uprawnień do połowów na 2017 r. w ramach wspólnej polityki rybołówstwa” KOM (2016) 396 wersja ostateczna.

⁵ Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF) Monitorowanie realizacji wspólnej polityki rybołówstwa (STECF-16-05).

⁶ Tamże.

Średni Poziom Przetowienia W Unii Europejskiej* (F>F_{MSY})



* Atlantyk północno-wschodni (FAO 27) włącznie z Wodami Europy Zachodniej, Morzem Północnym i Morzem Bałtyckim
Źródło: Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), "Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-16-05)", Marzec 2016
© 2016 The Pew Charitable Trusts

2.1 Stada objęte planami wieloletnimi

Jednym z priorytetowych wymogów WPRyb jest przyjęcie planów wieloletnich (MAP), które mają zapewnić trwałą i solidną podstawę zarządzania łowiskami pod kątem realizacji celów WPRyb. 15 marca 2016 r. Rada ds. Rybołówstwa, Parlament i Komisja podpisały tymczasowe porozumienie w sprawie planu wieloletniego (MAP) dla niektórych stad ryb w Morzu Bałtyckim. Jakkolwiek uzgodniony w porozumieniu plan zawiera szereg wymogów zgodnych z WPRyb, wprowadzono w nim po raz pierwszy pojęcie „zakresów” oscylujących wokół limitów śmiertelności połowowej ustalonych w WPRyb. W praktyce więc plan ten zezwala na dalsze, systematyczne przeławianie aż do roku 2020 i później, co narusza jeden z fundamentów WPRyb.

Pew kwestionuje opinię Komisji, że zakresy w dłuższym okresie zagwarantują zgodność z MSY. . Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES) obliczyła zakresy w oparciu o wymóg, by dostarczyć długoterminowo połowy przy nie mniejszej niż 5% redukcji w uzysku (połowie) w porównaniu z maksymalnym zrównoważonym połowem (MSY). Nie wyjaśniono przy tym, w jaki sposób przekraczanie w połowach poziomu F_{MSY} miałyby przyczyniać się do przywrócenia i utrzymania populacji ryb powyżej wskaźników B_{MSY} zgodnie z art. 2.2. Z tego względu Pew apeluje do Komisji o podjęcie następujących działań:

- Uwzględnienie opinii naukowych bazujących na regułach dotyczących MSY sformułowanych przez ICES i proponowanie takich limitów połowowych, które nie przekraczają naukowo wyznaczonych wartości punktowych F_{MSY} ;
- W sytuacji, gdy kraj członkowski wnioskuje o zastosowanie wyjątku, jako że możliwość taką przewiduje plan wieloletni dla Bałtyku w przypadku stad przekraczających punkt referencyjny MSY $B_{trigger}$, konieczne jest zasięgnięcie opinii naukowej STECF, czy poławianie powyżej poziomów F_{MSY} jest konieczne dla realizacji celów w przypadku połowów mieszanych lub w celu uniknięcia poważnej szkody dla stad wywołanej międzygatunkową lub wewnątrzgatunkową dynamiką populacji.
- Wystąpienie do naukowych instytucji doradczych o ocenę, w jakim stopniu uzgodniony plan wieloletni dla Bałtyku przyczyni się do odtworzenia i utrzymania zasobów ryb powyżej poziomów B_{MSY} .

Ponadto, kiedy Komisja wystąpiła o opinię ICES w sprawie zakresów wokół punktu F_{MSY} , opinia ICES była sformułowana w oparciu o dwa różne podejścia:

- a) Szersze zakresy w przypadku planów uwzględniających regułę MSY z opinii ICES (z ang. *ICES Advice Rule*), czyli wymagane liniowe obniżanie śmiertelności połowowej F do poziomu zerowego, gdy biomasa tarłowa stada (SSB) przypada poniżej $MSY B_{trigger}$.
- b) Węższe zakresy w przypadku planów, które nie zawierałyby takiego wymogu.

Opinia ICES stanowi: „*Jakkolwiek pierwszy sposób często przewiduje szerszy zakres F_{MSY} , wymaga on zastosowania reguły ICES w kwestii MSY*”. MAP dla Bałtyku zawiera wartości zakresów wokół F_{MSY} obliczone na podstawie pierwszego podejścia (aneks I), jednak bez określania, że wymaga on zastosowania reguły ICES w kwestii MSY. Spodziewamy się, że Komisja zaproponuje limity TACs zgodne z regułą sformułowaną przez ICES i zachęcamy Komisję do zaproponowania dostosowania wartości zakresów w aneksie I do planu wieloletniego dla Bałtyku w oparciu o opinię ICES. Byłoby to zgodne z art. 3.4 w MAP dla Bałtyku, który stanowi, że środki stosowane w ramach planu mają być zgodne z najlepszymi z dostępnych informacjami naukowymi i art. 4.6 w MAP dla Bałtyku, który postuluje, że Komisja, w sytuacjach niecierpiących zwłoki, może składać wnioski o zrewidowanie zakresów śmiertelności połowowej, gdy z dostępnych opinii naukowych wynika, że aktualnie stosowane zakresy rozmiągają się z celami planu.

Pew z zadowoleniem przyjmuje intencję Komisji, by także proponować limity połowów w oparciu o MSY w przypadku stad objętych istniejącymi planami wieloletnimi, które nie są już zgodne z celem bazującym na MSY.

2.2 Stada z oszacowaniem MSY

Pew pozytywnie odnosi się do zamiarów Komisji, by ustalić limity (TACs) na rok 2017 zgodnie ze wskaźnikami śmiertelności połowowej MSY (które rozumiemy jako takie, które nie przekraczają wartości punktowej F_{MSY} i są zgodne z opinią ICES na temat MSY). Jako że pierwotny termin z roku 2015 już minął, Komisja musi podjąć pilne starania o ustalenie limitów TACs na poziomie nieprzekraczającym F_{MSY} .

Zgadamy się z opinią, że opóźnienie w realizacji celu poza rok 2017 (jednak nie dalej niż na rok 2020) w formie stopniowej, bardziej łagodnej redukcji uprawnień do połowów, mogłoby być dopuszczalne wyłącznie w przypadku, gdyby było alternatywą dla bardzo drastycznego ograniczenia limitów połowowych, które mogłoby poważnie naruszyć równowagę społeczno-ekonomiczną unijnych flot rybackich. Zależy nam na wyegzekwowaniu przez Komisję wyraźnego wymogu wobec zainteresowanych państw członkowskich, by wnioski były obowiązkowo uzasadniane przedstawieniem wymiernych dowodów na takie negatywne skutki społeczne i ekonomiczne. Tym niemniej, jak już podkreślono w odpowiedzi Pew nadesłanej w ramach poprzednich konsultacji w sprawie limitów połowowych⁷, sprawą kluczowej wagi jest określenie przez Komisję przejrzystych wymogów co do terminu przedkładania takich dowodów i podmiotów je weryfikujących. Dodatkowo wszelkie wnioski o przedłużenie terminu realizacji

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/maritimeaffairs_fisheries/consultations/fishing-opportunities-2015/contributions/doc/pew_en.pdf.

celu MSY (F_{MSY}) poza rok 2015 musiałyby zawierać informację o sposobie stopniowego obniżania śmiertelności połowowej zgodnie z art. 2.2, aby sprowadzić ją poniżej zalecanego wskaźnika śmiertelności połowowej MSY w możliwie najszybszym terminie, a najpóźniej do roku 2020, przy czym informacje te muszą być podane do wiadomości publicznej.

2.3 Inne stada

Pew uznaje przybliżenia (ang. *proxies*) za pomocne narzędzie przy ustalaniu limitów TACs w sytuacji, gdy pełne oszacowanie MSY jest niedostępne. Tym niemniej powinno być sprecyzowane, że stosowanie takich przybliżeń nie powinno polegać jedynie na unikaniu zagrożenia dla osiągnięcia celów ochrony stada, lecz także powinno zapewniać odtworzenie i utrzymanie populacji poławianych gatunków powyżej poziomów zapewniających MSY, zgodnie z art. 2.2 WPRyb.

Pew z zadowoleniem przyjmuje wyraźną intencję Komisji, by brać pod uwagę podejście ostrożnościowe w przypadku stad, dla których nie istnieją rzetelne dane pozwalające ustalić przybliżenia MSY. Byłoby też pomocne, gdyby Komisja wyraźnie oświadczyła, że takie podejście będzie skutkowało bardziej ostrożnymi limitami połowowymi niż F_{MSY} , w przeciwieństwie do tak zwanych „ostrożnościowych zakresów śmiertelności połowowej” określonych w opinii ICES⁸, które są nastawione na zapobieganie załamaniu się stad, lecz nie na odtworzenie biomasy stad w myśl WPRyb. Dzięki temu podkreślona zostaje potrzeba szczegółowego wyjaśnienia, w jaki sposób Komisja zamierza stosować podejście ostrożnościowe. Wcześniejsze komunikaty – na przykład konsultacje w sprawie uprawnień do połowów na rok 2011⁹ – zawierały w aneksach III i IV ogólne omówienie przewidywanego sposobu proponowania limitów całkowitych dopuszczalnych połowów (TACs) przez Komisję. Mogą one stanowić przykład podawania do publicznej wiadomości sposobu stosowania podejścia ostrożnościowego i ustalania limitów połowowych. Pew apeluje do Komisji, by wyraźnie określiła metodę stosowania podejścia ostrożnościowego w sposób systematyczny, z góry określony i całkowicie przejrzysty.

W przypadku stad, dla których określono oszacowania trendów albo zarejestrowano dane z serii połowów, opinia ICES nie powinna być rozpatrywana dla każdego przypadku oddzielnie. Zamiast tego propozycje i decyzje powinny być podejmowane zgodnie z najlepszymi dostępnymi opiniami naukowymi, wg art. 3(c) WPRyb.

Pew pragnie wyrazić głębokie zaniepokojenie faktem, że Komisja zamierza realizować swoje porozumienie z Radą Europy z 2013 r. w sprawie utrzymania limitów TACs dla 26 stad na niezmiennym poziomie przez cztery lata, chyba że stan odnośnych stad ulegnie istotnej zmianie. Porozumienie to pozostaje w sprzeczności z podejściem ostrożnościowym i celami WPRyb. W przypadku ograniczonej dostępności danych ciężar przedstawienia dowodów, że ustalony TAC jest ustanowiony w oparciu o podejście ostrożnościowe, spoczywa na decydentach. Niedostatek naukowo potwierdzonych informacji powinien skutkować bardziej

⁸ Podstawa opinii ICES.

⁹ Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu europejskiego i Rady dotyczący konsultacji w sprawie uprawnień do połowów na 2011 r. w ramach wspólnej polityki rybołówstwa” COM(2010)241 wersja ostateczna, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0241&from=EN>.

ostrożnymi limitami TACs i obniżaniem śmiertelności połowowej. Mimo to Komisja nie wniosowała o obniżenie limitów połowów dla tych stad, nawet jeśli z opinii naukowych wynikała taka konieczność. Na przykład we wniosku Komisji na rok 2015 trzy limity TAC [witlinek w VIIa (Morze Irlandzkie) i molwa niebieska w III (Kattegat i Skagerrak), II i IV (Morze Barentsa i Morze Północne)] zostały utrzymane na poprzednim poziomie mimo naukowej opinii zalecającej całkowite zaprzestanie połowów.

2.4 Dostosowanie całkowitych dopuszczalnych połowów (TACs)

Eliminowanie odrzutów zgodnie z WPRyb będzie osiągnięte za pomocą obowiązku wyładunku, planów odrzutów i planów wieloletnich. Narzędziami do eliminacji odrzutów są, na przykład, zwiększona selektywność, czasowe lub obszarowe zamykanie łowisk, jak również większa elastyczność i możliwość wymiany kwot połowowych. Artykuł 16.2 WPRyb określa też, że uprawnienia do połowów będą uwzględniać to, czy dane stado podlega obowiązkowi wyładunku.

Pew z zadowoleniem przyjmuje ponowione stanowisko Komisji, że modyfikacje limitów TACs nie mogą naruszać celu realizacji MSY ani zwiększać śmiertelności połowowej. Jest to kwestia kluczowej wagi. Mimo to Pew żywi obawy, że może dojść do modyfikacji limitów TACs bez rzetelnych podstaw naukowych i w wyniku procesu niespełniającego wymogów transparentności. Obliczanie możliwych modyfikacji jest niezwykle trudne zwłaszcza w przypadku stad nieobjętych w całości obowiązkiem wyładunku. Dodatkowo plany odrzutów zawierają liczne wyjątki spod obowiązku wyładunku, albo za pośrednictwem zapisów *de minimis*, albo w oparciu o wysoką przeżywalność.

Pew z zadowoleniem przyjmuje intencję Komisji, by przedłożyć metodę użytą do obliczania zeszłorocznych limitów TAC do zaopiniowania przez Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF). Jednak przy tym musi wyrazić zaniepokojenie z powodu zamiaru Komisji, by w sytuacjach, gdy nie ma potwierdzonych lub kompletnych danych o odrzutach, obliczać „zwyżki” limitów TACs bez wykazania, jak te obliczenia będą prowadzone w sposób systematyczny, z góry określony i transparentny. Twierdzenie Komisji, że może się to odbywać w oparciu o ekstrapolację, należy uznać za niepokojące, gdyż postępowanie takie klóciłoby się ze stosowaniem podejścia ostrożnościowego.

3. Ocena regionalna

Starania Pew o zakończenie przełowienia w Unii Europejskiej obecnie są zogniskowane na wodach północno-zachodniej Europy i na wodach głębinowych.

Morze Północne: Cieszy nas postęp dokonany w kwestii ustanowienia zrównoważonych limitów połowowych dla niektórych stad w Morzu Północnym. Tym niemniej poziom biomasy niektórych spośród tych stad nadal utrzymuje się poniżej wskaźników B_{lim} lub $MSY B_{trigger}$ i nie da się jednoznacznie ustalić, jak bardzo stan tych stad jest odległy od realizacji celu WPRyb, nakazującego przywrócić i utrzymać populację powyżej poziomu zdolnego do zapewnienia $MSY (>B_{MSY})$. Trzeba zadbać o to, by podejmujący decyzje nie wrócili do przeławiania tych stad, a także by zakończyli przeławianie stad, dla których oceny MSY nie są dostępne.

Stada pelagiczne w północno-wschodnim Atlantyku: Pragniemy pochwalić Komisję za stałe utrzymywanie niektórych stad pelagicznych na poziomach zrównoważonych. Jednak kluczową kwestią jest, by stada uszczuplone i nadmiernie eksploatowane zyskały szansę odtworzenia liczebności. Apelujemy do Komisji, by wynegocjowała z państwami spoza UE limity TACs, które zagwarantują sprowadzenie śmiertelności połowowej każdego ze stad poniżej poziomu F_{MSY} i umożliwią przywrócenie i utrzymanie populacji powyżej poziomów zdolnych do wyprodukowania MSY . Na przykład w 2015 r. Unia Europejska z Norwegią i z Wyspami Owczymi podpisały porozumienie w sprawie połowów makreli na północno-wschodnim Atlantyku na rok 2016, jak również w sprawie długoterminowej strategii gospodarowania zasobami makreli. Zgodnie z treścią porozumienia UE-Norwegia-Wyspy Owcze całkowity połów makreli na północno-wschodnim Atlantyku w 2016 r. powinien wynieść 895 900 t, która to wartość przekracza limit podany w opinii ICES (w oparciu o MSY), wynoszący nie więcej niż 667 385 t. Dodatkowo porozumienie to stanowi, że *strategia długookresowa powinna priorytetowo zapewnić z dużym prawdopodobieństwem, że wielkość stada będzie utrzymana powyżej poziomu B_{lim}* – co jest celem w oczywisty sposób niedostatecznym z punktu widzenia wymogów WPRyb. Długoterminowa strategia gospodarowania zasobami makreli wprowadza też wskaźnik eksploatacji powyżej poziomu F_{MSY} do stosowania w długim okresie. Jest to podejście dużo mniej ambitne niż to określone we WPRyb.

Akweny na zachód od Szkocji, Morze Irlandzkie i Morze Celtyckie: Popieramy stanowisko Komisji, że należy położyć nacisk na problemy dotyczące niektórych stad w tym regionie, w szczególności na stada, które odtwarzają się powoli ze względu na nadmierną eksploatację. Przed sformułowaniem wniosków na potrzeby planów wieloletnich dla akwenów zachodnich należy w pierwszej kolejności ustalić limity TACs na poziomach gwarantujących odtwarzanie stad, zwłaszcza jeśli dodatkowy wpływ mogą mieć inne czynniki obecne w ekosystemie.

Gatunki głębinowe: W 2016 r. Rada Ministrów ds. Rolnictwa i Rybołówstwa ustanowi uprawnienia połowowe dla stad głębinowych na lata 2017-2018. Stada głębinowe muszą być poddane zrównoważonemu gospodarowaniu, biorąc pod uwagę wrażliwy charakter gatunków, jak i całych głębinowych ekosystemów morskich. Przy proponowaniu przez Komisję uprawnień do połowów stad głębinowych Pew zależałoby na odniesieniu się Komisji do zobowiązań podjętych w rezolucjach ONZ 61/105 z 2006 r., 64/72 z 2009 r., 66/68 z 2011 r. i w Międzynarodowych wytycznych FAO (ONZ) dotyczących zarządzania połowami głębinowymi na

otwartym morzu z 2008 r., przy czym należałoby oczekiwać potwierdzenia, że stosowane będzie podejście ostrożnościowe uwzględniające szczególny charakter każdego ze stad.

Należy tu przytoczyć treść zobowiązania UE w kwestii gospodarowania głębinowymi zasobami ryb:

„Przyjęcie środków ochrony i gospodarowania ... w oparciu o szacunki wielkości stad i najlepsze dostępne informacje naukowe, aby zagwarantować w długim terminie zrównoważone podtrzymanie stad głębinowych oraz gatunków obecnych w przyłowiu, a także odbudowę stad uszczuplonych... a w przypadkach, gdy informacje naukowe są niepewne, niewiarygodne albo niewystarczające, zagwarantowanie powzięcia kroków służących ochronie i należytemu gospodarowaniu zgodnie z podejściem zapobiegawczym, w tym kroków zapewniających, że nakłady połowowe, zdolności połowowe i limity połowów będą utrzymane na poziomach adekwatnych do wymogu długookresowego, zrównoważonego utrzymania stad” oraz „niezezwalanie na połowy przydenne, dopóki takie środki nie zostaną przyjęte i zastosowane” (paragrafy 119[d] i 120 w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 64/72).

W przypadkach, gdy najlepsze dostępne informacje naukowe nie określają stopnia eksploatacji zgodnego z podejściem ostrożnościowym w gospodarowaniu łowiskami ze względu na brak dostatecznych danych na temat określonego stada lub gatunku, odpowiednie łowiska nie powinny być w ogóle objęte uprawnieniami do połowu.

Należy podkreślić, że na wielu łowiskach gatunków głębinowych prowadzone są połowy mieszane, dające relatywnie duży przyłów gatunków innych niż docelowe, oraz że wyznaczenie limitów TACs gatunków docelowych powinno zarazem uwzględniać skutki dla gatunków stanowiących przyłów. Z tego względu przy ustalaniu uprawnień do połowów gatunków głębinowych Komisja powinna zadbać o to, by limity połowów nie stanowiły w długim okresie zagrożenia dla zrównoważonego podtrzymania zasobów gatunków innych niż docelowe. Ponadto propozycja Komisji nie powinna stanowić zagrożenia dla odbudowy stad głębinowych gatunków zarówno docelowych jak i innych niż docelowe. Przyłów powinien być zminimalizowany, a nawet całkowicie wyeliminowany w przypadku najbardziej zagrożonych gatunków, jak rekiny głębinowe.

4. Wprowadzenie obowiązku wyładunku

Pew pragnie wyrazić zadowolenie z powodu wprowadzenia obowiązku wyładunku, zgodnie z rozporządzeniem 2015/812. Z bieżącego sprawozdania wyłania się raczej pozytywny obraz: pierwsze etapy obowiązku wyładunku w roku 2015 zostały skutecznie wprowadzone, pomyślnie też przebiegły przygotowania do fazy 2016 oraz do przyszłego wprowadzenia w życie. Jakkolwiek są to dobre wieści, Pew musi też zwrócić uwagę na niektóre problemy dostrzeżone

podczas dotychczasowego wdrożenia, z których tylko niektóre zostały uwypuklone w dołączonych dokumentach roboczych Komisji¹⁰:

- Stopniowe wprowadzanie obowiązku wyładunku (przy czym różne gatunki są rozpatrywane na różnych łowiskach, a bardzo niewiele stad jest uwzględnionych w całości) sprawia, że podejmowanie decyzji w sprawie limitów TACs staje się bardziej skomplikowane i potencjalnie mniej skuteczne. Pew oczekuje od Komisji większej przejrzystości w określeniu, jak dostosowane TACs mają być obliczane.
- Etapowość wdrażania i liczba dopuszczalnych wyjątków w planach odrzutów dodatkowo potęgują trudności w egzekwowaniu przepisów. Trudniej jest monitorować zgodność z obowiązkiem wyładunku, co jeszcze bardziej podnosi ryzyko, że limity TACs nie będą właściwie odzwierciedlały poziomu śmiertelności na łowiskach.
- Problemy te z dużym prawdopodobieństwem będą zanikać w miarę zbliżania się do roku 2019 i przypadającego w nim terminu całkowitego wdrożenia przepisów o obowiązku wyładunku, tym niemniej należy podkreślić, że kraje członkowskie postanowiły przyjąć harmonogram, zgodnie z którym wprowadzenie w życie większości przepisów zostaje odłożone w czasie aż do końcowych faz całego procesu. Harmonogram ten może stać się czynnikiem destabilizującym, którego efektem, zamiast stopniowego wprowadzania zaleceń przewidzianych w WPRyb, będzie ogromny chaos w latach 2018/2019.
- Komitety doradcze i państwa członkowskie dokładają istotnych starań, by przezwyciężyć problemy we wprowadzaniu przepisów przy użyciu skutecznych i praktycznych rozwiązań. Jak to podkreślono w dokumencie roboczym Komisji, strony zainteresowane są zaniepokojone faktem, że kraje członkowskie nie korzystają jeszcze z kwot przydziałów i możliwości wymiany w efektywny sposób, który pozwoliłby im efektywnie wprowadzić w życie obowiązek wyładunku. Kraje członkowskie powinny w większym stopniu wykorzystywać ten ważny instrument.

5. Ogólne sprawozdanie na temat stanu zasobów ryb

Pew z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji o realizowanie art. 50 WPRyb w formie rocznego sprawozdania dla Parlamentu Europejskiego i Rady w kwestii osiągnięcia wskaźników eksploatacji MSY i stanu zasobów ryb. Pragniemy skomentować niektóre aspekty tego sprawozdania:

Przejrzystość języka: Podobnie jak poprzednie komunikaty Komisji związane z WPRyb, także i ten nie został sformułowany dostatecznie przejrzystym językiem, przez co daje w sposób niezamierzony pole do błędnej interpretacji i dyskusji w ramach konsultacji, jak i w trakcie samego procesu decyzyjnego nad uprawnieniami do połowów na rok 2017.

- Opis konsultacji w wielu miejscach odwołuje się do pojęcia „MSY”. Jednak w znacznej większości przypadków nie uściślono, czy wskaźnik MSY odnosi się do śmiertelności połowowej (F_{MSY}), poziomów biomasy (B_{MSY}), czy samego połowu. Ważne jest wyjaśnienie, czy pojęcie MSY odnosi się na przykład do celu przywrócenia i utrzymania populacji poławianych gatunków powyżej poziomów umożliwiających osiągnięcie MSY (B_{MSY}), czy też

¹⁰ [SWD\(2016\) 199 wersja ostateczna](#).

do osiągnięcia poziomów eksploatacji MSY (F_{MSY}), jeśli to możliwe, do roku 2015, a w sposób stopniowy dla wszystkich stad najpóźniej do roku 2020. Posługiwanie się przejrzystym językiem pomoże decydentom lepiej zrozumieć wymogi WPRyb, zapewnić dokładniejsze informacje zwrotne i ułatwi stosowanie zaleceń.

- W opisie stanu poszczególnych stad z rozbiem na regiony Komisja posługuje się szeregiem niespójnych lub niezdefiniowanych terminów, jak „poławiane są zgodnie ze wskaźnikami śmiertelności połowowej”, „poławiane w sposób zrównoważony”, „poziom TAC należy zmniejszyć”, „postępuje w tendencji wzrostowej”, „wykazały poprawę” lub „w kiepskim stanie”. Niektóre dane w sprawozdaniu odnoszą się do poziomów śmiertelności wywołanej w stadzie, podczas gdy inne dotyczą fluktuacji biomasy w stadzie. Potęguje to brak przejrzystości i zwiększa możliwości mylnej interpretacji tekstu.

Uwzględnianie tabel i danych STECF: Pew pozytywnie odbiera fakt, że Komisja uwzględniła wnioski wysunięte w trakcie zeszłorocznej konsultacji, by w swoim komunikacie zamieszczać najważniejsze informacje ze sprawozdania STECF monitorującego realizację WPRyb. Bardzo ważne jest zapewnienie dostępu do naukowo potwierdzonych informacji i wspólnych punktów odniesienia, gdy zainteresowane strony omawiają postępy w realizacji WPRyb. Pew zaleca Komisji przedstawienie kompletnego przeglądu stad zarządzanych przy użyciu limitów TACs z wyszczególnieniem zarówno śmiertelności w ciągu kilku minionych lat (powyżej lub poniżej F_{MSY}), jak i stanu biomasy w stadzie (powyżej lub poniżej $MSY B_{trigger}$, w razie braku rzetelnych informacji o poziomach B_{MSY}).

Informacje o wynikach ekonomicznych flot unijnych i MSY: Pew z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie informacji na temat ekonomicznych wyników flot UE i MSY oraz zilustrowanie doświadczeń związanych z przechodzeniem na śmiertelność połowową MSY, które potwierdzają istotne korzyści, jakich należy oczekiwać w wyniku jak najszybszej eliminacji przełowienia.

Brak informacji o B/B_{MSY} : Pew z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji do STECF o sprawozdanie na temat „postępu w realizacji celów dotyczących MSY w myśl WPRyb”. Tym niemniej odpowiedź STECF nie zawierała informacji o stanie stad w kontekście celu WPRyb polegającego na przywróceniu i utrzymaniu populacji ryb powyżej poziomów biomasy zdolnych do zapewnienia MSY (B/B_{MSY}). Komisja powinna wyraźnie zażądać od STECF podania tych informacji, jako że mają one kluczowe znaczenie dla oceny postępu w realizacji zasadniczego celu WPRyb i dla poinformowania Komisji o tym, czy istnieje potrzeba zaproponowania dodatkowych środków, by umożliwić skuteczniejszą odbudowę stad.

Zwiększenie transparentności i odpowiedzialności w procedurze ustalania limitów

połowowych: Artykuł 3(c) WPRyb postuluje, że WPRyb ma ustanawiać środki na podstawie najlepszych dostępnych informacji naukowych. Z wielu przyczyn, takich jak rozbieżności obszarów¹¹ lub nieznaną udział krajów trzecich, porównywanie limitów TACs z treścią najlepszych dostępnych opinii naukowych jest często poważnie utrudnione. Aby ułatwić proces decyzyjny i zwiększyć transparentność i odpowiedzialność w tym procesie, zachęcamy Komisję, by w propozycjach limitów połowów na rok 2017 podawać nie tylko proponowane limity TACs wyrażone w tonach, lecz tuż obok także odpowiednie zalecenia naukowe (jeśli są dostępne) w

¹¹ Patrz na przykład: [Client Earth \(2015\), Porównanie obszarów objętych limitami TAC z obszarami ujętymi w opinii ICES.](#)

tonach. Alternatywą mogłoby być też podanie tych informacji do publicznej wiadomości w innym, łatwo dostępnym miejscu.

Ocena postępów w eliminowaniu przełowienia: Pew żywi obawy, że zawarta w komunikacie ocena postępów w sprawie eliminacji przełowienia może być zbyt optymistyczna i apeluje do Komisji o znaczne zintensyfikowanie działań mających zapewnić wyznaczenie limitów połowowych zgodnie ze zreformowaną WPRyb:

- O ile Komisja przyznaje, że postęp w kierunku powiększenia liczby stad odławianych zgodnie z MSY uległ spowolnieniu, jednocześnie wyraża opinię, że „przyczyną tego niekoniecznie musi być tylko przełowienie, lecz także zmieniające się warunki środowiskowe lub inne czynniki biologiczne”. Pew uważa to stwierdzenie za powód do niepokoju. Odpowiedzialność za ustalanie limitów połowu spoczywa na decydentach, nie jest więc bezpośrednio zależna od warunków środowiska ani innych czynników biologicznych. Istotnie, ekosystem i środki zapobiegawcze określone w WPRyb nakładają na decydentów obowiązek uwzględniania innych czynników i niepewności w swoich decyzjach na temat TACs.
- Pew nie zgadza się ze stanowiskiem Komisji, według którego „w obliczu stałej redukcji śmiertelności połowowej na wszystkich łowiskach nie ma podstaw do twierdzeń, że zagrożony jest postęp w realizacji celu MSY na rok 2020”. Po pierwsze, celem przyjętym w WPRyb jest eliminacja przełowienia do roku 2015, przy czym odsuwanie tego terminu na rzecz stopniowego postępu jest dopuszczalne tylko w dobrze określonych, wyjątkowych okolicznościach. Po drugie, przeciętny poziom przełowienia w ostatnim czasie uległ zwiększeniu¹², co dobitnie świadczy o tym, że niektóre łowiska oddalają się od realizacji celu WPRyb zamiast chociażby stopniowo się do niego zbliżać. Z tego względu Pew zwraca się do Komisji z prośbą o znaczące nasilenie działań i większą determinację, by położyć kres przełowieniu zgodnie z WPRyb we wszystkich obszarach, a nie tylko w tych wykazujących najłagodniejszy postęp.

Pobudzanie publicznej debaty: Stosowanie dobrych praktyk, w tym transparentność i pełny udział zainteresowanych stron, to nieodzowny warunek dobrego gospodarowania zasobami ryb. Z tego względu proponujemy Komisji, by komunikaty dotyczące uprawnień do połowów na kolejny rok były wygłaszane na forum Parlamentu Europejskiego w trakcie publicznych posiedzeń; zachęcamy też Radę do upubliczniania na żywo transmisji z debaty ministrów na ten temat, zgodnie z art. 8 2009/937/UE.

Analiza wyników konsultacji w sprawie uprawnień do połowów: Aby ułatwić skuteczną analizę i wykorzystanie zgłoszonych odpowiedzi od zainteresowanych stron w ramach najbliższego procesu ustalania uprawnień do połowów na rok 2017, zwracamy się do Komisji z prośbą o przygotowanie i opublikowanie pisemnej analizy otrzymanych odpowiedzi.

¹² [STECF-16-05](#), rysunek 10.