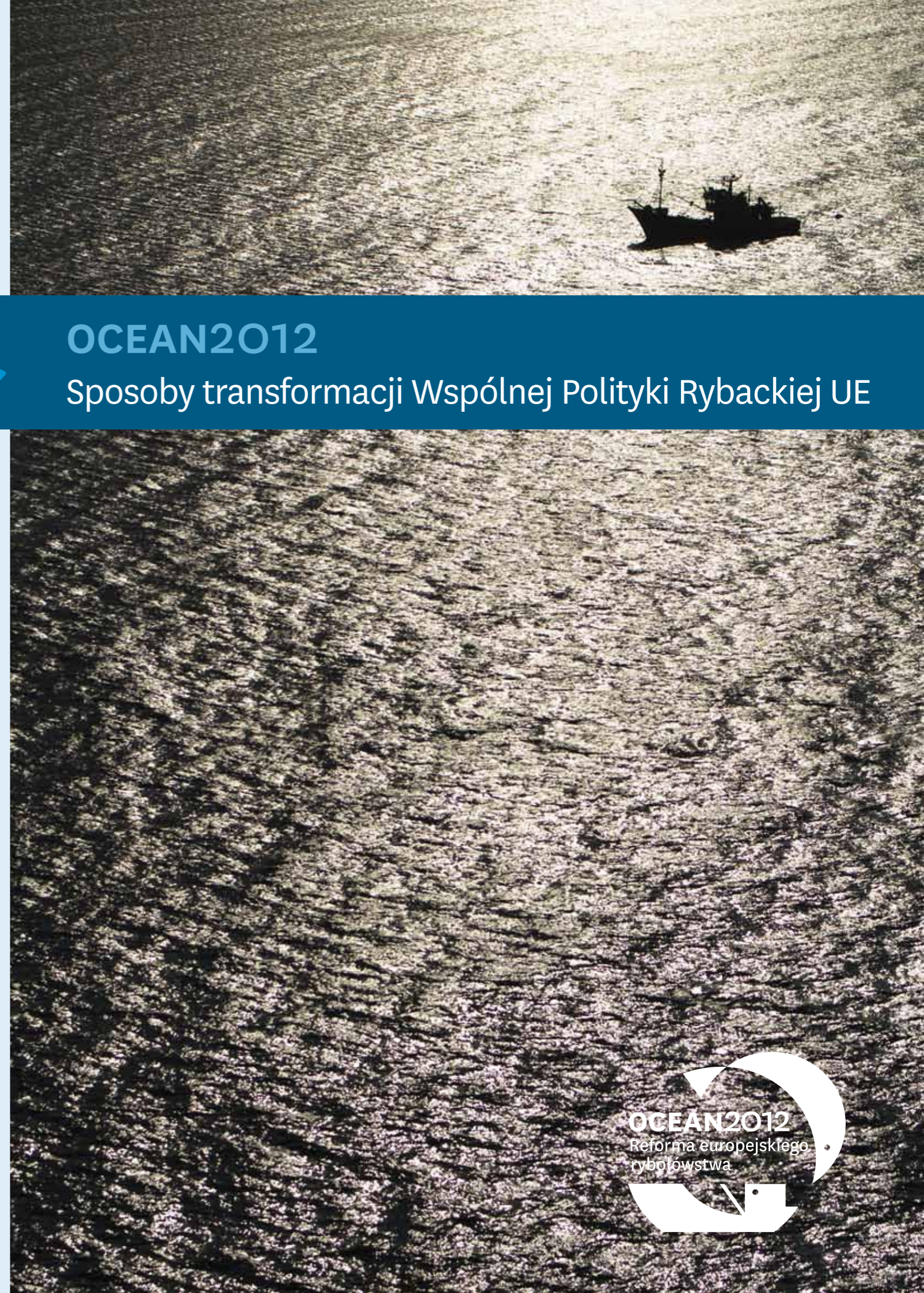


OCEAN2012

Sposoby transformacji Wspólnej Polityki Rybackiej UE



info@ocean2012.eu
www.ocean2012.eu
Tel +32 (0)2 274 1620

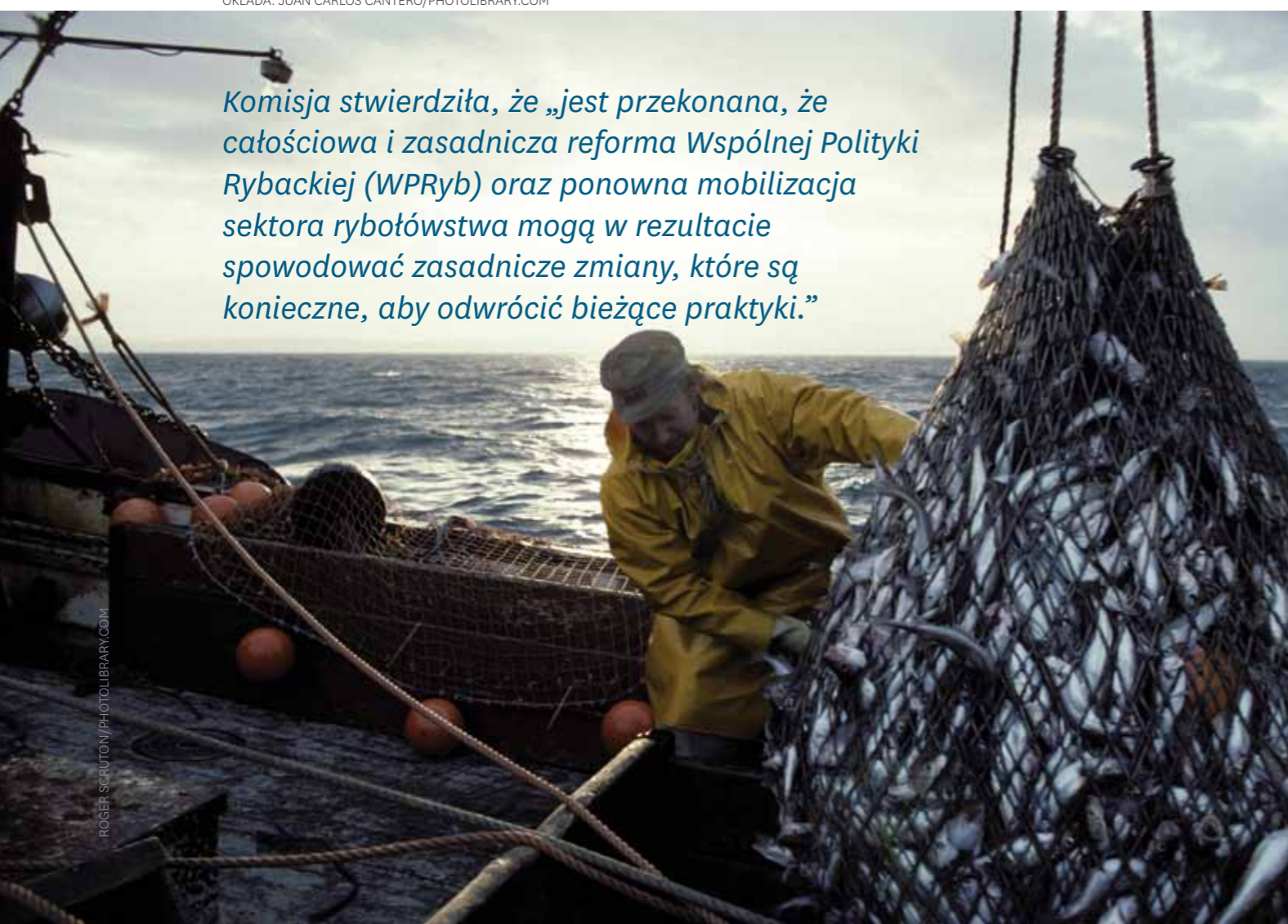
siedziba
The Pew Charitable Trusts
Square du Bastion 1A
1050 Brussels
Belgia



Spis treści

Wprowadzenie i zestawienie kluczowych zaleceń.....	1
Cel i zasady zreformowanej Wspólnej Polityki Rybackiej.....	2
Podejście ostrożnościowe.....	3
Podejście oparte na ekosystemie.....	4
Komu i na jakich obszarach należy zezwolić na połowy? Jakie metody i połów jakich gatunków ryb powinien być dozwolony?	
Podejmowanie decyzji w zreformowanej WPRyb.....	6
Etap 1: Ustanowienie długoterminowych celów polityki.....	6
Etap 2: Określenie ilości dostępnych zasobów rybnych.....	8
Etap 3: Określenie ilości i rodzaju mocy połowów.....	8
Etap 4: Przyznanie dostępu do zasobów.....	10
Przejrzystość procesu decyzyjnego i uczestnictwo.....	12
Kwestie zewnętrzne.....	12

OKLADA: JUAN CARLOS CANTERO/PHOTOLIBRARY.COM



Komisja stwierdziła, że „jest przekonana, że całościowa i zasadnicza reforma Wspólnej Polityki Rybackiej (WPRyb) oraz ponowna mobilizacja sektora rybołówstwa mogą w rezultacie spowodować zasadnicze zmiany, które są konieczne, aby odwrócić bieżące praktyki.”

Wprowadzenie i zestawienie kluczowych zaleceń

Publiczna debata w sprawie trzeciej reformy Wspólnej Polityki Rybackiej (WPRyb) rozpoczęła się 22 kwietnia 2009 r. wraz z opublikowaniem Zielonej Księgi Komisji Europejskiej. Uznaje się, że w ponad 80 procentach ocenionych zasobów rybnych w wodach Wspólnoty wystąpiło przetowienie. Ponadto, gospodarka rybna boryka się z kolejnymi kryzysami. Wszystko to sprawia, że w powszechnym przekonaniu aktualna wspólna polityka rybacka nie przynosi spodziewanych efektów. Sytuacja jest alarmująca. Jeżeli w reformie tej nie weźmie się pod uwagę głównych wad strukturalnych WPRyb, zasoby rybne ulegną dalszemu zubożeniu, co doprowadzi do nasilenia kryzysów w sektorze rybołówstwa z potencjalnie katastrofalnymi konsekwencjami dla mieszkańców na wybrzeżach społeczności zależnych od rybołówstwa.

Cechy charakterystyczne unijnego rybołówstwa to floty zdolne do połowu ryb w ilościach większych niż dostępne, gdzie limity połowowe są częstokroć ustalane za wysoko ze względów politycznych, nieprzejrzyste procedury decyzyjne oraz kultura nieprzestrzegania zasad WPRyb.

Reforma WPRyb z 2002 r. wprowadziła pewną poprawę w obszarze zarządzania długoterminowego, uczestnictwa, kontroli i rozdziału subsydiów (dotacji), jednak nie potraktowano w niej priorytetowo osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego, które stanowi nieodzowny warunek społecznie i ekonomicznie zrównoważonej eksploatacji zasobów morskich.

W Zielonej Księdze z kwietnia 2009 r. Komisja stwierdziła, że „jest przekonana, że całościowa i zasadnicza reforma Wspólnej Polityki Rybackiej (WPRyb) oraz ponowna mobilizacja sektora rybołówstwa mogą w rezultacie spowodować zasadnicze zmiany, które są konieczne, aby odwrócić bieżące praktyki. To nie może być kolejna chaotyczna reforma przeprowadzana metodą »małych kroków«, ale gruntowna reforma polityki morskiej, która dotrze do sedna przyczyn i przerwie błędne koło, w jakim europejski sektor rybołówstwa tkwił przez ostatnie dziesięciolecie”.¹

Niniejszy dokument do dyskusji jest odpowiedzią na to wyzwanie. Proponuje się w nim całkowicie nowe, zorientowane na zasady podejście do zarządzania rybołówstwem na wodach Wspólnoty oraz w odniesieniu do całej floty UE. Przedstawia się w nim kluczowe kwestie, które zdaniem członków OCEAN2012 – sojuszu organizacji zmierzających do takich zmian w europejskiej wspólnej polityce rybołówstwa, które położą kres nadmiernym połowom, niszczycielskim praktykom połowów i umożliwią sprawiedliwe i równomierne korzystanie ze zdrowych zasobów ryb – należałoby włączyć do nowej WPRyb:

- ▶ cele środowiskowe powinny zostać zapisane w WPRyb jako nieodzowny warunek osiągnięcia celów społecznych i ekonomicznych. Podejście ostrożnościowe i podejście oparte na ekosystemie w zarządzaniu rybołówstwem muszą stanowić

¹ COM(2009)163 wersja ostateczna

fundament, na którym formułuje się zarządzanie rybołówstwem UE;

- ▶ w WPRyb należy zdefiniować system decyzyjny zapewniający podejmowanie decyzji dotyczących zarządzania na właściwych szczeblach z podziałem na długoterminowe decyzje strategiczne i decyzje operacyjne;
- ▶ w WPRyb należy określić instrumenty i kompetencje, które umożliwią osiągnięcie zrównoważonej mocy połowów na poziomie unijnym i regionalnym. Należy tu uwzględnić prawnie wiążące i ograniczone czasowo limity mocy połowów² przypadające na łowisko lub grupę łowisk na danym obszarze w przypadku łowisk obejmujących wiele gatunków ryb;
- ▶ zasady dostępu, oraz wsparcie dla niego, należy ustalić w oparciu o zestaw kryteriów, które zapewnią przejście do społecznie i ekonomicznie zrównoważonego rybołówstwa;
- ▶ procesy decyzyjne powinny być przejrzyste i mieć partycypacyjny charakter.

Cel i zasady zreformowanej Wspólnej Polityki Rybackiej

Podstawowym celem zreformowanej WPRyb, która ma zostać przyjęta w 2012 r., musi być zapewnienie środowiskowo i społecznie zrównoważonego rybołówstwa na wodach Wspólnoty i na każdym innym obszarze, na którym działają floty unijne. Aby to osiągnąć, konieczne jest zapisanie celów środowiskowych w nowym rozporządzeniu podstawowym oraz potraktowanie ich priorytetowo w stosunku do wszelkich innych celów jako zasadniczego warunku osiągnięcia zrównoważenia społecznego i ekonomicznego.

Podejście ostrożnościowe i ekosystemowe, o których mówi się w aktualnej WPRyb, muszą stanowić fundament każdej przyszłej polityki. W szczególności konieczne jest ich sprawne zdefiniowanie oraz rutynowe stosowanie w zarządzaniu rybołówstwem.

² W tym kontekście, moc połowów to wskaźnik określający cechy danego statku rybackiego mierzone w kategoriach śmiertelności połowowej w stadzie lub stadach ryb na skutek działalności tego statku. Należy pamiętać, że termin ma inne znaczenie niż moc silnika. W dokumentach Komisji Europejskiej i innych dokumentach często stosuje się określenie zdolność połowowa.



Podejście ostrożnościowe

W Kodeksie odpowiedzialnego rybołówstwa FAO (1995 r.) wzywa się państwa oraz subregionalne i regionalne organizacje ds. zarządzania rybołówstwem do zastosowania podejścia ostrożnościowego w zakresie ochrony i eksploatacji żywych zasobów wodnych oraz w zakresie zarządzania nimi w celu ich ochrony i zachowania środowiska wodnego przy uwzględnieniu najlepszych dostępnych dowodów naukowych.

O podejściu ostrożnościowym wspomina się w wielu porozumieniach międzynarodowych, w tym w Konwencji o różnorodności biologicznej oraz w zawartym w 1995 r. porozumieniu w

sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 roku. Konwencje te odnoszą się do zarządzania, i ochrony międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących (UE ratyfikowała obydwa dokumenty). W związku z tym należy je stosować we wszystkich odpowiednich obszarach polityki. W porozumieniu z 1995 r. stwierdza się: „Brak odpowiednich informacji naukowych nie jest traktowany jako powód opóźnienia w zastosowaniu lub braku środków ochrony i zarządzania”. Zawiera ono również zwięzły opis sposobu zastosowania podejścia ostrożnościowego w zarządzaniu rybołówstwem (art. 6 i załącznik II).

Porozumienie 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 z dnia 4 grudnia 1995 r. Stosowanie podejścia ostrożnościowego (część II, art. 6)

3. Stosując podejście ostrożnościowe, państwa zobowiązane są do:

- a) usprawnienia procesu decyzyjnego w odniesieniu do ochrony zasobów połowowych i zarządzania nimi poprzez zdobywanie i przekazywanie sobie nawzajem najlepszych dostępnych danych naukowych oraz wdrażania unowocześnionych technik rozwiązywania problemów ryzyka i niepewności;
 - b) stosowania wytycznych ustanowionych w załączniku II i do określania na podstawie najlepszych dostępnych danych naukowych charakterystycznych dla danego zasobu punktów odniesienia oraz działań, które należy podjąć w przypadku przekroczenia tych punktów;
 - c) brania pod uwagę, między innymi, niejasności dotyczących wielkości i wydajności zasobów, punktów odniesienia, stanu zasobów w odniesieniu do tych punktów, poziomów i rozkładu śmiertelności przy połowach, oraz wpływu działalności połowowej na gatunki niebędące gatunkami docelowymi i gatunki towarzyszące lub uzależnione, jak również warunki środowiskowe i społeczno-ekonomiczne; oraz
 - d) opracowania programów badawczych i zbierania danych, mających na celu ocenę wpływu połowów na gatunki niebędące gatunkami docelowymi oraz gatunki towarzyszące lub uzależnione i ich środowisko, oraz do przyjmowania planów niezbędnych dla zapewnienia ochrony takich gatunków i ochrony siedlisk o specjalnym znaczeniu.
4. Państwa zobowiązane są do podejmowania działań mających na celu zapewnienie, że z chwilą zbliżenia się do punktów odniesienia, nie zostaną one przekroczone. W razie ich przekroczenia, państwa zobowiązane są do podjęcia bezzwłocznych działań określonych w ustępie 3 litera b) w celu odtworzenia zasobów.
 5. W przypadku gdy zaniepokojenie budzi stan zasobów docelowych lub zasobów niebędących zasobami docelowymi, państwa zobowiązane są do intensyfikacji monitorowania takich zasobów i gatunków w celu oceny ich stanu i efektywności środków ochrony i zarządzania. Państwa zobowiązane są do regularnej weryfikacji swoich działań, w świetle nowych informacji.
 6. W przypadku nowych lub badawczych połowów państwa zobowiązane są do niezwłocznego podejmowania rozważnych środków ochrony i zarządzania obejmujących m.in. ograniczenia połowów i nakładów połowowych. Środki takie obowiązują do momentu uzyskania wystarczających danych umożliwiających dokonanie oceny wpływu połowów na długoterminową trwałość zasobów, po czym środki ochrony i zarządzania oparte na takiej ocenie są wykonywane. W miarę potrzeby środki te uwzględniają stopniowy rozwój rybołówstwa.
 7. Jeżeli jakieś zjawisko przyrodnicze ma znaczący negatywny wpływ na stan zasobów rybnych międzystrefowych i masowo migrujących, państwa zobowiązane są do podjęcia nadzwyczajnych środków ochrony i zarządzania, mających na celu zapewnienie, że działalność połowowa nie spowoduje zwiększenia takiego szkodliwego wpływu. Państwa podejmują również takie nadzwyczajne środki w przypadku, gdy działalność połowowa stwarza poważne zagrożenie dla trwałości takich zasobów. Środki nadzwyczajne są wprowadzane tymczasowo i są oparte na najlepszych dostępnych dowodach naukowych.

Podejście oparte na ekosystemie

Ponieważ skutki połowów nie dotyczą tylko gatunków eksploatowanych przemysłowo, które mają znacznie większy zasięg, należy rozważyć ich wpływ na wszystkie składniki ekosystemu morskiego – gatunki docelowe i nie będące gatunkami docelowymi, gatunki towarzyszące lub uzależnione, jak również siedliska morskie. Przyjęcie podejścia ekosystemowego oznacza również, że podejmując decyzje w sprawie zarządzania należy rozważyć wpływ innej działalności człowieka, takiej jak niszczenie

siedlisk, wywoływanie zmian klimatycznych i zanieczyszczanie środowiska. Aktualna wiedza naukowa jest niewystarczająca, aby można było przewidzieć skutki naszej działalności na ekosystemy morskie, dlatego w zarządzaniu rybołówstwem konieczne jest zastosowanie metody adaptacyjnej. Podejście ekosystemowe opisano w Dyrektywie Ramowej Strategii Morskiej (DRSM) z czerwca 2008 r.³

³ Dyrektywa 2008/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady.

Podejście oparte na ekosystemie – Dyrektywa Ramowa Strategii Morskiej, art. 1.3

W strategiach morskich stosuje się podejście do zarządzania działalnością człowieka oparte na ekosystemie, gwarantujące, że zbiorowy nacisk wywierany przez tego typu działalność utrzymywany jest na poziomie umożliwiającym osiągnięcie dobrego stanu ekologicznego środowiska, i że możliwości ekosystemów morskich do reagowania na zmiany wywołane przez człowieka nie są zagrożone, umożliwiając jednocześnie trwałe użytkowanie zasobów i usług morskich przez obecne i przyszłe pokolenia.

W obecnej WPRyB nie podjęto żadnych rzeczywistych prób wdrożenia podejścia opartego na ekosystemie. Musi się to zmienić, ponieważ przyszłość rybołówstwa i realizacja innych celów unijnych zależy od udanego zastosowania tego podejścia. DRSM to punkt początkowy na drodze do zobowiązania państw członkowskich do osiągnięcia dobrego stanu środowiska (patrz ramka poniżej) do 2020 r. W dyrektywie wyraźnie mówi się o potrzebie osiągnięcia spójności z WPRyB (i polityką UE w innych dziedzinach). Wdrożenie DRSM przez państwa członkowskie będzie możliwe, jeśli jej wymagania zostaną włączone do wszystkich odpowiednich obszarów polityki. W związku z tym konieczne jest takie sformułowanie i zastosowanie przyszłej WPRyB, aby obejmowała ona aspekty związane z rybołówstwem w ramach dobrego stanu środowiska, w ten sposób przyczyniając się do osiągnięcia tego stanu do 2020 r.



Dobry stan środowiska – Dyrektywa Ramowa Strategii Morskiej, art. 3

„Dobry stan środowiska” oznacza taki stan środowiska wód morskich które tworzą zróżnicowane i dynamiczne pod względem ekologicznym oceany i morza, które są czyste, zdrowe i urodzajne, zaś wykorzystanie środowiska morskiego zachodzi na poziomie, który jest zrównoważony i gwarantuje u możliwość użytkowania i prowadzenia działań przez obecne i przyszłe pokolenia (...).

ZAŁĄCZNIK I Wskaźniki jakości dotyczące określania dobrego stanu środowiska (o których mowa w art. 3 ust. 5, art. 9 ust. 1, art. 9 ust. 3 i art. 24)

- 1) Utrzymana jest różnorodność biologiczna. Jakość i występowanie siedlisk oraz rozmieszczenie i bogactwo gatunków odpowiadają dominującym warunkom fizjograficznym, geograficznym i klimatycznym.
- 2) Gatunki obce wprowadzone do ekosystemu w wyniku działalności człowieka utrzymują się na poziomie, który nie powoduje szkodliwych zmian w ekosystemach.
- 3) Populacje wszystkich ryb i skorupiaków eksploatowanych w celach handlowych utrzymują się w bezpiecznych granicach biologicznych, wskazując rozmieszczenie ze względu na wiek i rozmiar populacji, świadczące o dobrym zdrowiu zasobów.
- 4) Wszystkie elementy morskiego łańcucha pokarmowego, w stopniu w jakim są znane, występują w normalnych ilościach i zróżnicowaniu, na poziomie, który w dalszej perspektywie może zapewnić bogactwo gatunków i utrzymanie ich pełnej zdolności reprodukcyjnej.
- 5) Do minimum ogranicza się eutrofizację wywołaną przez działalność człowieka, a w szczególności jej niekorzystne skutki, takie jak ubytki różnorodności biologicznej, degradacja ekosystemu, szkodliwe zakwity glonów oraz niedobór tlenu w dolnych partiach wód.
- 6) Integralność dna morskiego utrzymuje się na poziomie gwarantującym ochronę struktury i funkcji ekosystemów oraz brak niekorzystnego wpływu zwłaszcza na ekosystemy głębinowe.
- 7) Stała zmiana właściwości hydrograficznych nie ma niekorzystnego wpływu na ekosystemy morskie.
- 8) Stężenie substancji zanieczyszczających utrzymuje się na poziomie, który nie wywołuje skutków charakterystycznych dla zanieczyszczenia.
- 9) Poziom substancji zanieczyszczających w rybach i owocach morza przeznaczonych do spożycia przez ludzi nie przekracza poziomów ustanowionych w prawodawstwie Wspólnoty ani innych odpowiednich norm.
- 10) Właściwości ani ilość znajdujących się w wodzie morskiej odpadów nie powodują szkód w środowisku przybrzeżnym i morskim.
- 11) Wprowadzenie energii, w tym hałasu podwodnego, utrzymuje się na takim poziomie, że nie powoduje ono negatywnego wpływu na środowisko morskie.

Komu i na jakich obszarach należy zezwolić na połowy? Jakie metody i połów jakich gatunków ryb powinien być dozwolony?

Podejmowanie decyzji w zreformowanej WPRyb

Brak realizacji celów wytyczonych w WPRyb wynika w dużej części ze sposobu podejmowania decyzji. Dziś nawet decyzje w sprawie bardzo szczegółowych środków zarządzania podejmowane są na najwyższym szczeblu przez Radę Unii Europejskiej. Jako organ polityczny, Rada kieruje się krótkookresowym, często krajowym interesem ekonomicznym, a nie wspólną wizją zapewnienia zrównoważonego rybołówstwa w perspektywie długoterminowej. I nie zmieni tego Traktat Lizboński. Błędy w procesie decyzyjnym są coraz poważniejsze na skutek braku istotnego udziału zainteresowanych stron, oraz braku konsultacji z nimi.

OCEAN2012 proponuje fundamentalną zmianę procesu decyzyjnego w celu osiągnięcia zrównoważonego rybołówstwa w perspektywie długoterminowej. Sugerujemy, aby Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski skoncentrowały się na ogólnej wizji i celach WPRyb, pozostawiając szczegółowy proces wdrożenia bardziej odpowiednim politycznym strukturalom, takim jak Komisja, państwa członkowskie czy nowe, i zdecentralizowane organy ds. zarządzania.

OCEAN2012 proponuje ustanowienie innej hierarchii etapów procesu decyzyjnego:

- ▶ ustanowienie ogólnych długoterminowych celów polityki (jaką liczebność zasobów rybnych należy utrzymywać?);
- ▶ określenie ilości dostępnych zasobów rybnych (ile ryb można połować?);
- ▶ określenie ilości i rodzaju mocy połowowych (w jaki sposób powinny się odbywać połowy?) oraz
- ▶ przyznanie dostępu do zasobów (komu należy zezwolić na połowy i na których obszarach?).

Poniżej przedstawiamy, w jaki sposób, naszym zdaniem, powinny być podejmowane decyzje.

Etap 1: Ustanowienie długoterminowych celów polityki

Aktualna WPRyb obejmuje wiele celów, wśród których występują sprzeczności:

- ▶ ochrona i zachowanie żywych zasobów wodnych;
- ▶ stworzenie warunków dla zrównoważonej eksploatacji zasobów wodnych;
- ▶ ograniczenie do minimum wpływu działalności połowowej na ekosystemy morskie;
- ▶ stopniowe wdrażanie w zarządzaniu rybołówstwem podejścia ekosystemowego;
- ▶ zwiększanie efektywności działalności połowowej w ramach optymalnego ekonomicznie i konkurencyjnego rybołówstwa i sektora akwakultury;
- ▶ zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludzi zależnych od działalności połowowej oraz;
- ▶ uwzględnienie interesów konsumentów.

Nie ma możliwości jednoczesnej realizacji wszystkich tych celów, a jednak w WPRyb nie wskazuje się w żaden sposób, w jakiej kolejności należy je realizować.

Jak powiedziano powyżej, kluczową kwestią dla OCEAN2012 jest priorytetowe potraktowanie celów środowiskowych. Oznacza to, że konieczne jest ustalenie limitów śmiertelności połowowej w ramach granic biologicznych ekosystemów morskich, gdzie celem jest utrzymanie stad gatunków docelowych i niebędących gatunkami docelowymi na poziomach, które pozwalają zapewnić odpowiednią ich liczebność w perspektywie długoterminowej, oraz utrzymanie ich pełnej zdolności reprodukcyjnej. Dzięki temu udałoby się ograniczyć do minimum uszczuplanie łowisk lub ich niszczenie, utrzymać funkcjonowanie

łowisk rybnych w ekosystemach oraz zredukować koszty zarządzania.

Unia Europejska ustanowiła maksymalny zrównoważony połów (MSY) jako cel w zakresie zarządzania rybołówstwem. W teorii odpowiada to maksymalnemu średniemu połowowi, jaki jest dozwolony w kolejnych latach bez obniżania liczebności stada. Powszechnie zakłada się, że do takiego obniżenia dochodzi, gdy liczebność ryb została obniżona do poziomu poniżej połowy liczebności ryb nieodławianych. W Deklaracji z Johannesburga z 2002 r. wezwano do osiągnięcia do 2015 r. wzrostu liczebności stad ryb do poziomu, na którym można będzie osiągnąć MSY.

Połowy powyżej poziomu MSY nie przyniosą długoterminowych korzyści ekonomicznych. Działalność połowowa na niższym poziomie przyniesie prawie takie same połowy przy znacznie mniejszym wysiłku i w związku z tym jest bardziej opłacalna ekonomicznie w perspektywie średnio- i długoterminowej. Co więcej, MSY to maksymalna wartość, powyżej której zgodnie z założeniem produktywność spada, przy czym oblicza się ją w oparciu o oszacowania, a nie wiarygodne dane, co może łatwo doprowadzić do przetłówienia stad ryb.

Dlatego też, jak stwierdzono w porozumieniu z 1995 r., MSY należy brać pod uwagę wyłącznie

jako cel pośredni na drodze do osiągnięcia odpowiedniej liczebności. Konieczne jest opracowanie takich alternatywnych celów w zakresie zarządzania rybołówstwem, które będą bardziej zachowawcze i ostrożne.

OCEAN2012 proponuje, aby tak określone długoterminowe cele polityki zostały ustanowione przez organy decyzyjne najwyższego szczebla, tj. Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski, które powinny:

- ▶ wspólnie ustalać długoterminowe cele w zakresie zarządzania, takie jak poziom liczebności zasobów rybnych, tempo ich odbudowy i inne istotne cele związane ze środowiskiem morskim zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej z 2008 r. i dyrektywą siedliskową z 1992 r. oraz zgodnie z porozumieniami międzynarodowymi, takimi jak Konwencja o bioróżnorodności, a także uzgodnić zestaw kryteriów środowiskowych i społecznych, stosowanych w przyznawaniu dostępu do zasobów; oraz
- ▶ udzielić (ograniczonego w czasie i będącego przedmiotem regularnych przeglądów) wyraźnego mandatu Komisji Europejskiej, państwom członkowskim i odpowiednim zdecentralizowanym instytucjom zarządzającym w celu zapewnienia realizacji tych celów w kolejnych etapach wymienionych powyżej.



Etap 2: Określenie ilości dostępnych zasobów rybnych

Aktualnie nie uwzględnia się zaleceń naukowych: w ostatnich latach limity połowowe uzgadniane przez Radę przekraczały limity sugerowane przez naukowców o około 48 procent, co doprowadziło do poważnego obniżenia liczebności zasobów rybnych. Aby to zmienić, należy odseparować krótkoterminowe interesy polityczne od procesu ustalania limitów połowowych. Po określeniu przez decydentów politycznych ich celów, naukowcy będą mogli obliczyć ilość zasobów rybnych w łowiskach, które można odławiać w sposób zrównoważony w dowolnie określonym okresie i w oparciu o wystarczająco solidne limity.

OCEAN2012 zaleca, aby przyszłe oceny zasobów rybnych i ustalenia dotyczące uprawnień do połowów opierały się na bardziej zachowawczych i ostrożnych ramach polityki określonych w następujący sposób:

- ▶ podejście ostrożnościowe określone w porozumieniu z 1995 r. oraz podejście oparte na ekosystemie określone w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej powinny stanowić podstawę

Etap 3: Określenie ilości i rodzaju mocy połowów

Wielokrotnie już udokumentowano, że zdolność połowowa⁴ flot UE znacząco przewyższa dostępne zasoby, pomimo że od 20 lat działają cztery unijne programy, których celem jest przywrócenie równowagi. W 2002 r. zakończono programy redukcji zdolności połowowych i wprowadzono „próg odniesienia” dla każdego państwa członkowskiego, jednak nie doprowadziło to osiągnięcia równowagi między zdolnościami połowowymi a liczebnością zasobów.

Nie można za pomocą samych ograniczeń połowów lub nakładów połowowych zagwarantować zrównoważenia, czy też

⁴ FAO podaje następującą definicję zdolności połowowej: „liczba ryb (lub nakład połowowy), jaką może uzyskać w danym okresie (np. w ciągu roku lub w danym okresie połowu) statek lub flota przy pełnym wykorzystaniu takiego statku lub takiej floty i przy określonych warunkach zasobów rybnych”. W tak ważnym terminie wprowadzenie ilości ryb (wartość wyjściowa) i ilości nakładu połowowego (wartość wejściowa) jako alternatywnych znaczeń wprowadza do dyskusji o zarządzaniu dwuznaczność przynoszącą efekt przeciwny do zamierzonego. Unikniemy jej, preferując stosowanie wyraźnie zdefiniowanych terminów z literatury naukowej poświęconej zarządzaniu rybołówstwem. Jednak jeśli w ogóle ma być stosowane określenie „zdolność”, prawdopodobnie należałoby go używać jako quasi-synonimu określenia „moc”.

dla zaleceń naukowych i powinny być przedmiotem przeglądów, w miarę rozwoju wiedzy. Odpowiednie instytucje naukowe powinny przedstawiać zalecenia dotyczące dostępnych zasobów, odpowiadając na pytanie: jakie ryby, w jakich ilościach i gdzie można bezpiecznie odławiać;

- ▶ szukając odpowiedzi na te pytania, naukowcy powinni brać pod uwagę tradycyjną wiedzę o zasobach rybnych i ich siedliskach;
- ▶ limity śmiertelności połowowej muszą być ustalone z uwzględnieniem wszystkich złowionych ryb, a nie tylko ryb wyładowanych. Innymi słowy, ryby odrzucone muszą być zaliczane do połowu i uwzględniane w obliczeniach naukowych. Powinno to mieć zastosowanie również do połowów rekreacyjnych, w których uzyskiwane są znaczące połowy z przetworzonych/odbudowywanych stad ryb, takich jak dorsz, łosoś i tuńczyk błękitnoptłety;
- ▶ zalecenia powinny mieć charakter wiążący dla właściwych instytucji zarządzających.

osiągnięcia MSY. Mogą one jednak odegrać rolę w systemie opartym na trzecim pojęciu – ograniczania mocy połowów. W tym kontekście, moc połowów to wskaźnik określający cechy danego statku rybackiego mierzone w kategoriach śmiertelności połowowej w stadzie lub stadach ryb na skutek działalności tego statku. Należy pamiętać, że termin ten ma inne znaczenie niż moc silnika. Mocą połowów floty należy zarządzać w taki sposób, aby osiągnąć wskaźnik śmiertelności połowowej zapewniający zrównoważenie. Takie podejście wymaga rzetelnych danych dotyczących działalności flot. Po odpowiednim dostosowaniu mocy flot można zastosować ograniczenie wykorzystania nakładu połowowego przez flotę, lub ograniczenie połowów jako środki wtórne.

Moc połowów musi być oceniana dla poszczególnych łowisk względem dostępnych zasobów. Ponadto niezbędne jest dostosowanie mocy połowów do uprawnień do połowów

i nakładu połowowego w celu zapewnienia opłacalności ekonomicznej łowisk i zapobiegania nielegalnym, nieraportowanym i nieuregulowanym (NNN) połowom oraz skrajnej nieefektywności. Komisja Europejska ostatnio udoskonaliła sposób oceny nadmiaru zdolności połowowych flot, wydając wytyczne raportowania zdolności połowowej zawierające różnorodne wskaźniki. A jednak rzeczywista moc połowów w stosunku do dostępnych uprawnień do połowów jest w dalszym ciągu wyzwaniem.

OCEAN2012 zaleca, aby dla każdego łowiska limity mocy połowów były ustalane niezależnie od interesów narodowych, oraz aby na szczeblu unijnym i regionalnym ustanowiono instrumenty i kompetencje, które umożliwią osiągnięcie zrównoważonej mocy połowów. Należy tu uwzględnić prawnie wiążące i ograniczone czasowo limity mocy połowów przypadające na łowisko lub grupę łowisk na danym obszarze, w celu jak najszybszego zrównoważenia mocy flot z ilością dostępnych zasobów. Wymagane redukcje flot nie mogą doprowadzić do wytworzenia nadmiernej mocy ani na innych łowiskach na wodach Wspólnoty, ani na innych obszarach.

Niektóre elementy zarządzania rybołówstwem, takie jak rodzaj mocy połowów dopuszczalnej na danym łowisku (rodzaj statku, narzędzia połowowe i metody połowu w oparciu o kryteria wymienione powyżej), wymagają zdecentralizowanego wdrożenia przy odpowiednim wkładzie ze strony

zainteresowanych stron (np. rząd, sektory rybołówstwa, związki zawodowe, organizacje pozarządowe). Decyzje takie muszą być podejmowane w oparciu o powszechnie przyjęte zasady i cele. Zasadniczym warunkiem byłoby ścisła kontrola i egzekwowanie, a ponadto konieczne byłoby również sprawowanie nadzoru przez organ centralny.

Po określeniu limitów mocy połowów dla każdego łowiska lub, w przypadku łowisk z wieloma gatunkami, dla każdej grupy łowisk na danym obszarze należy w następujący sposób określić zrównoważoną flotę:

- ▶ w oparciu o przedstawione poniżej kryteria (Etap 4), odpowiedni organ powinien – w procesie partycypacyjnym z udziałem właściwych organów doradczych – podjąć decyzję w sprawie ilości i rodzaju mocy połowów, na jakie można zezwolić dla każdego łowiska w celu eksploatacji oszacowanych dostępnych zasobów;
- ▶ decyzje te powinny mieć charakter wiążący i należy je stopniowo wprowadzać w życie zgodnie ze ścisłym harmonogramem.

Należy regularnie wykonywać ponowne obliczenia liczebności stad ryb i mocy połowów w celu utrzymania równowagi między mocą połowów a dostępnymi zasobami. Na większości łowisk połowy są prowadzone przez więcej niż jedno państwo członkowskie, tak więc konieczne jest określanie mocy połowów dla łowisk, a nie dla poszczególnych państw członkowskich.



Od samego początku istnienia WPRyb, dostęp do zasobów rybnych był kwestią w dużym stopniu upolitycznioną, a sytuacja pogarszała się, ponieważ moc połowów znacznie przekraczała dostępne zasoby rybne.

Etap 4: Przyznanie dostępu do zasobów

Do tego należy jeszcze dodać podział całkowitych dopuszczalnych połowów na krajowe kwoty ryb, które można odławiać na podstawie historycznych danych z połowów, bez uwzględnienia wyników pod względem środowiskowym czy społecznym.

W procesie decyzyjnym koncentrującym się na zasadach, obecny system przyznawania kwot (względna stabilność) powinien zostać zastąpiony przez system, który przyczyni się do utrzymania zrównoważenia środowiskowego, bardziej sprawiedliwego rozdziału dostępu do dozwolonych zasobów rybnych oraz do budowania kultury przestrzegania prawa. Prawo do połowów powinno być przyznawane tym podmiotom, które najpełniej przyczyniają się do realizacji ogólnych celów WPRyb.

OCEAN2012 zaleca, aby decyzje w sprawie dostępu do zasobów rybnych i właściwej mocy połowów były podejmowane w oparciu o przejrzyste kryteria, w których preferuje się mniej destrukcyjne narzędzia i praktyki połowowe, niższe zużycie paliwa, większe zatrudnienie, dobre warunki pracy i produkty wysokiej jakości. Zastosowanie tych kryteriów ma w zamierzeniu wytworzyć pozytywną konkurencję wśród rybaków. Rybacy łowiący metodami najbardziej zrównoważonymi pod względem środowiskowym i społecznym otrzymywaliby zezwolenia na największe połowy. W dłuższej perspektywie takie podejście doprowadziłoby do transformacji unijnego rybołówstwa.

Można wprowadzić znaczącą decentralizację decyzji w sprawie udzielania dostępu do łowisk. Decyzje mogłyby być podejmowane w oparciu o ekosystem, na szczeblu regionalnym lub na szczeblu lokalnym, w zależności od łowisk i danych zasobów rybnych.

Dostęp do zasobów powinien być udzielany w pierwszej kolejności lokalnym społecznościom rybackim na danym obszarze. Zainteresowane podmioty spoza danego obszaru mogą wnioskować o dostęp do zasobów, jeśli są w stanie udowodnić, że ich działalność połowowa nie narusza interesów lokalnych. Taki zdecentralizowany proces zarządzania będzie wymagał odpowiedniej kontroli, przejrzystości i systemu rozliczania się.

Dostęp byłby przyznawany w oparciu o uzgodniony na szczeblu unijnym zestaw kryteriów, który powinien obejmować następujące założenia:

- ▶ **Selektywność** – Wielkość przyłowów, które są (obecnie) często odrzucane, różni się w zależności od metod połowowych. Rybacy stosujący metody powodujące niski przyłów powinni mieć pierwszeństwo w uzyskiwaniu dostępu do zasobów;
- ▶ **Wpływ na środowisko** – Różne narzędzia i praktyki połowowe oddziałują na środowisko na wiele sposobów. Na skutek ich stosowania może, na przykład, dojść do dewastacji dna morskiego lub zanieczyszczeń środowiska. Rybacy stosujący narzędzia i praktyki o mniejszej szkodliwości powinni mieć pierwszeństwo w uzyskiwaniu dostępu do zasobów;
- ▶ **Zużycie energii** – Niektóre narzędzia i rodzaje statków, zwłaszcza pewne rodzaje trawlerów i sejnerów, mają ogromne zapotrzebowanie na energię w stosunku do wielkości połowów. Rybacy pracujący na takich statkach i stosujący metody połowowe zużywające mniejsze ilości energii na tonę złowionych ryb, powinni mieć pierwszeństwo w uzyskiwaniu dostępu do zasobów;
- ▶ **Zatrudnienie i warunki pracy** – Metody połowowe, które zwiększają zatrudnienie i są jednocześnie mniej szkodliwe dla środowiska,

powinny być traktowane priorytetowo w udzielaniu dostępu do zasobów. Warunki pracy powinny być zgodne z odpowiednimi normami międzynarodowymi, a w szczególności z Konwencją Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) dotyczącą pracy w sektorze rybołówstwa z 2007 r.

- ▶ **Jakość produktów** – Rodzaj stosowanych narzędzi połowowych to czynnik wpływający na jakość poławianych ryb. Rybacy używający narzędzi, które zapewniają najlepszą jakość ryb przeznaczonych do spożycia przez ludzi, powinni mieć pierwszeństwo w uzyskiwaniu dostępu do zasobów;
- ▶ **Przestrzeganie zasad w przeszłości** – Podejmując decyzje w sprawie udzielenia praw do połowów, należy uwzględnić dotychczasowe przestrzeganie zasad WPRyb przez rybaków i państwa członkowskie.

Zastosowanie tych kryteriów ułatwiłoby

stworzenie bardziej zrównoważonego rybołówstwa w UE z korzyścią zarówno dla środowiska morskiego, jak i społeczności zależnych od rybołówstwa. W efekcie ich sformułowania i wdrożenia w sposób opisany powyżej, unijna polityka rybołówstwa będzie mogła stać się rozwiązaniem modelowym na skalę ogólnosiwiatową. Kryteria te powinny być opracowywane i wprowadzane w życie stopniowo, tak aby rybacy mieli możliwość dostosowania się.

Niezbędny będzie okres przejściowy, w celu wdrożenia wszelkich uzgodnionych kryteriów. Odpowiednie instrumenty finansowe powinny być ukierunkowane na ułatwianie przejścia do rybołówstwa zrównoważonego środowiskowo i społecznie poprzez wspieranie eliminowania mocy połowowych, które nie spełniają tych kryteriów i przewyższają dozwolone limity połowowe (jak określono w etapie 2).



Przejrzystość procesu decyzyjnego i uczestnictwo zainteresowanych stron

Kwestie zewnętrzne

W celu poprawy zrozumienia problemu wśród osób, do których należy podejmowanie decyzji w zakresie zarządzania rybołówstwem, oraz w celu zagwarantowania odpowiedzialności publicznej, konieczne są: przejrzystość procesu decyzyjnego i uczestnictwo zainteresowanych stron. Uczestnictwo to będzie miało znaczący charakter tylko pod warunkiem, że zainteresowane strony będą miały dostęp w odpowiednim czasie do dokładnych informacji. W związku z tym OCEAN2012 m.in. proponuje, aby:

- ▶ informacje na temat wszystkich wyładunków dokonywanych przez wszystkie statki były publicznie dostępne (tak jak ma to miejsce w USA i Norwegii);
- ▶ naukowcy (tak jak ma to miejsce w USA i Norwegii) mieli dostęp do danych sumarycznych z systemu monitorowania statków (Vessel Monitoring System – VMS);
- ▶ kraje trzecie miały dane dotyczące połowów i działalności długodystansowych flot rybackich na obszarach swojej aktywności; oraz
- ▶ oceny skutków i oceny umów o partnerstwie w sprawie połowów były publicznie dostępne.

Zarządzanie rybołówstwem na wodach Wspólnoty teoretycznie powinno być

Kwestie zewnętrzne

efektywne, ponieważ Unia Europejska i państwa członkowskie mają pełne prawne kompetencje. Na wodach państw trzecich oraz na pełnym morzu połowy mogą być ograniczane tylko w drodze negocjacji w sprawie porozumień dwustronnych i wielostronnych. W wielu przypadkach podejmowane są próby osiągnięcia poziomów połowów niezgodnych z zasadą zrównowazenia, co często spowodowane jest współistnieniem dwóch czynników: po pierwsze, władze w państwach nadbrzeżnych, dążąc do osiągnięcia wyższych zysków, przyznają zbyt duże uprawnienia do połowów; po drugie, mają miejsce nielegalne, nieraportowane i nieuregulowane połowy. Gdy statki unijne przechodzą pod inne bandery poza wodami UE, jedynym sposobem ograniczenia ich działalności jest przyjęcie ustawodawstwa obejmującego działalność powiązaną z rybołówstwem prowadzoną przez obywateli UE oraz inwestycje realizowane przez obywateli UE i firmy unijne (np. przetwórstwo).

UE powinna dążyć do zawarcia porozumień z krajami rozwijającymi się, w celu ustanowienia ram dla zarządzania i dialogu dotyczącego sposobów promowania zarządzania zrównoważonym rybołówstwem na wodach państw trzecich w oparciu o ich priorytety w sektorze rybołówstwa. W tak określonych ramach należy przewidzieć również finansowanie niezbędne do realizacji wspólnych celów, przy czym przydzielane na takich zasadach środki finansowe należałoby oddzielić od wszelkich uprawnień do połowów udzielanych statkom pochodzącym z UE. Właściciele statków unijnych działający w tak określonych ramach powinni w całości pokrywać koszty swojego dostępu do wód państw trzecich. Takie rozwiązanie ramowe musi zapewnić pierwszeństwo dostępu dla tradycyjnego łodziowego rybołówstwa, jak określono w Kodeksie odpowiedzialnego rybołówstwa FAO (art. 6.18).



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

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

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

www.ocean2012.eu