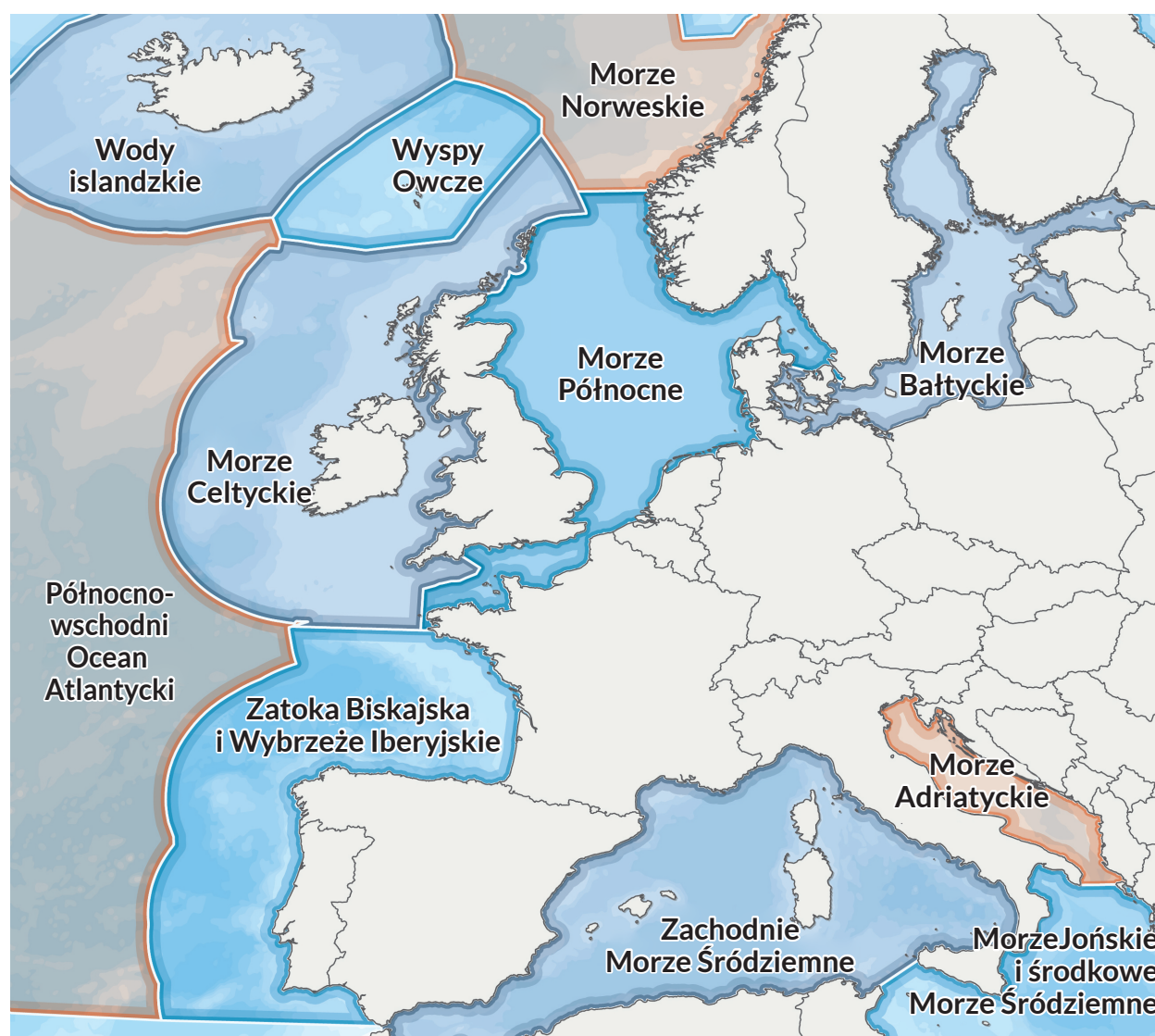


Zarządzanie rybołówstwem w UE nadal jest niezgodne z zaleceniami naukowymi pomimo upływu terminu w 2020 r.

Analiza wskazuje, że ministrowie muszą zintensyfikować działania, aby zakończyć przetowienie.

Europejskie morza



Źródło: Międzynarodowa Rada Badań Morza, Marine Data — ICES Ecoregions (2019 r.), dostęp: 11 lipca 2019 r., <http://gis.ices.dk/sf/>

© 2020 The Pew Charitable Trusts

Po dziesięcioleciach przełowienia i nieskutecznej polityki rybołówstwa Parlament Europejski i rządy ówczesnych 28 państw członkowskich Unii Europejskiej uzgodniły w 2013 r. gruntowną reformę Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb). Cel: zrównoważone rybołówstwo poprzez wyznaczenie celów w zakresie odbudowy stad, utrzymania zdrowych ekosystemów i zapewnienie stabilnych i rentownych połowów dla floty unijnej.

WPRyb wymaga od ministrów osiągnięcia zrównoważonych poziomów eksploatacji ryb „do 2015 r. tam, gdzie to możliwe, oraz w stopniowy, narastający sposób w odniesieniu do wszystkich stad — najpóźniej do 2020 r.”¹. Ponieważ termin na zakończenie przełowienia w roku 2020 już upłynął, warto postawić pytanie, czy cele te zostały zrealizowane i czy ministrowie rybołówstwa odpowiedzialnie stosują jedno z kluczowych narzędzi WPRyb: wyznaczanie limitów całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC) na posiedzeniach Rady UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa (AGRIFISH).

Brexit

Opuszczenie przez Wielką Brytanię Unii Europejskiej 31 stycznia 2020 r. powoduje bezprecedensowe zmiany w zakresie zarządzania zasobami rybnymi północno-wschodniego Atlantyku².

Znacząca część łowisk, które wcześniej były zarządzane w ramach WPRyb, będzie teraz zarządzana przez Wielką Brytanię w ramach wyłącznej strefy ekonomicznej. Wielka Brytania nie będzie już brała udziału w corocznych posiedzeniach rady AGRIFISH, lecz zamiast tego będzie prowadzić oddzielne negocjacje z UE i innymi państwami nadbrzeżnymi, z którymi dzieli zasoby rybne, takimi jak Norwegia, która również nie jest członkiem UE³.

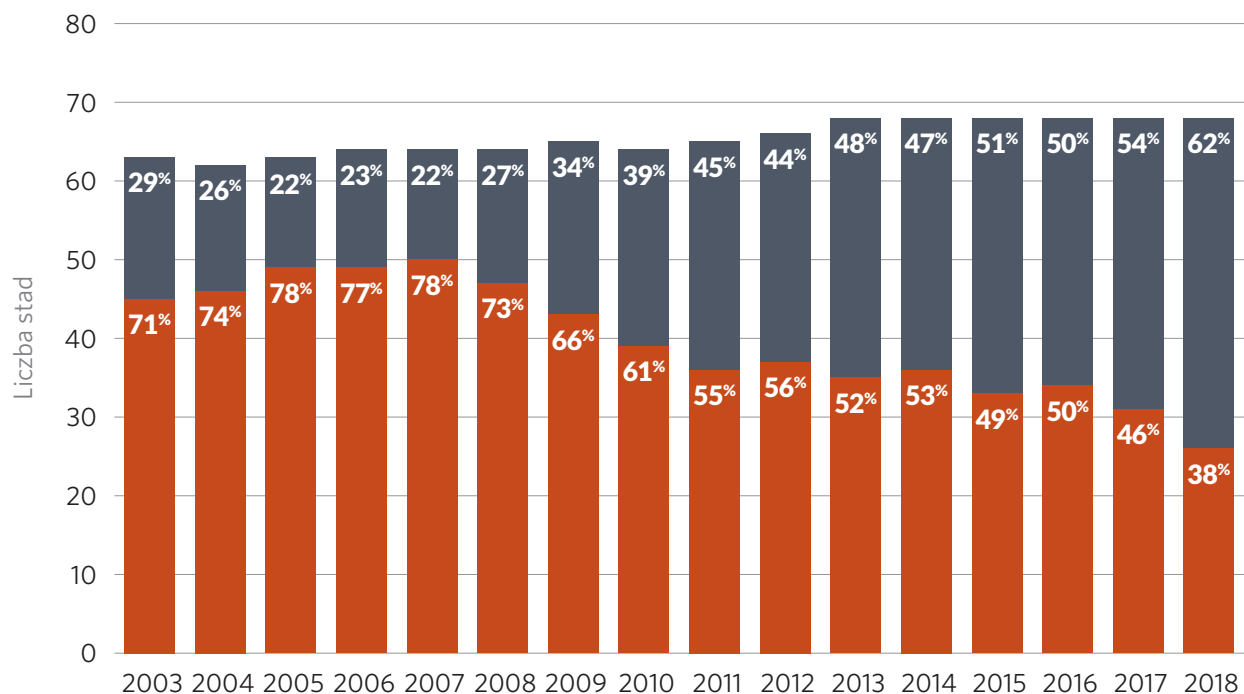
Zrównoważony rozwój oraz najlepsze dostępne badania naukowe muszą leżeć u podstaw nowych ram wspólnego zarządzania. Ponadto międzynarodowe negocjacje muszą być prowadzone w przejrzysty sposób z udziałem wszystkich stron zainteresowanych składanymi wnioskami i podejmowanymi decyzjami.

Oficjalne dane wskazują, że presja połowowa jest nadal zbyt wysoka

Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF) przy Komisji Europejskiej co roku analizuje presję połowową na północno-wschodnim Atlantyku i porównuje ją z poziomami dozwolonymi w świetle WPRyb. Komitet stale odnotowuje przekraczanie dopuszczalnych poziomów w przypadku znacznej części stad.

Rysunek 1

Liczba nadmiernie poławianych stad w północno-wschodnim Atlantyku*



■ Liczba stad niepodlegających przełowieniu (połów $\leq F_{MSY}$)

■ Liczba stad przełowionych (połów $> F_{MSY}$)

*Północno-wschodni Atlantyk (FAO 27), w tym zachodnie akweny Europy, Morze Północne i Morze Bałtyckie.

Uwaga: F_{MSY} przedstawia poziom śmiertelności połowowej zgodny z wymogiem maksymalnego zrównoważonego połowu (MSY).

Źródło: Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), „Monitorowanie realizacji wspólnej polityki rybołówstwa (STECF-Adhoc-20-01)”, kwiecień 2020 r.

© 2020 The Pew Charitable Trusts

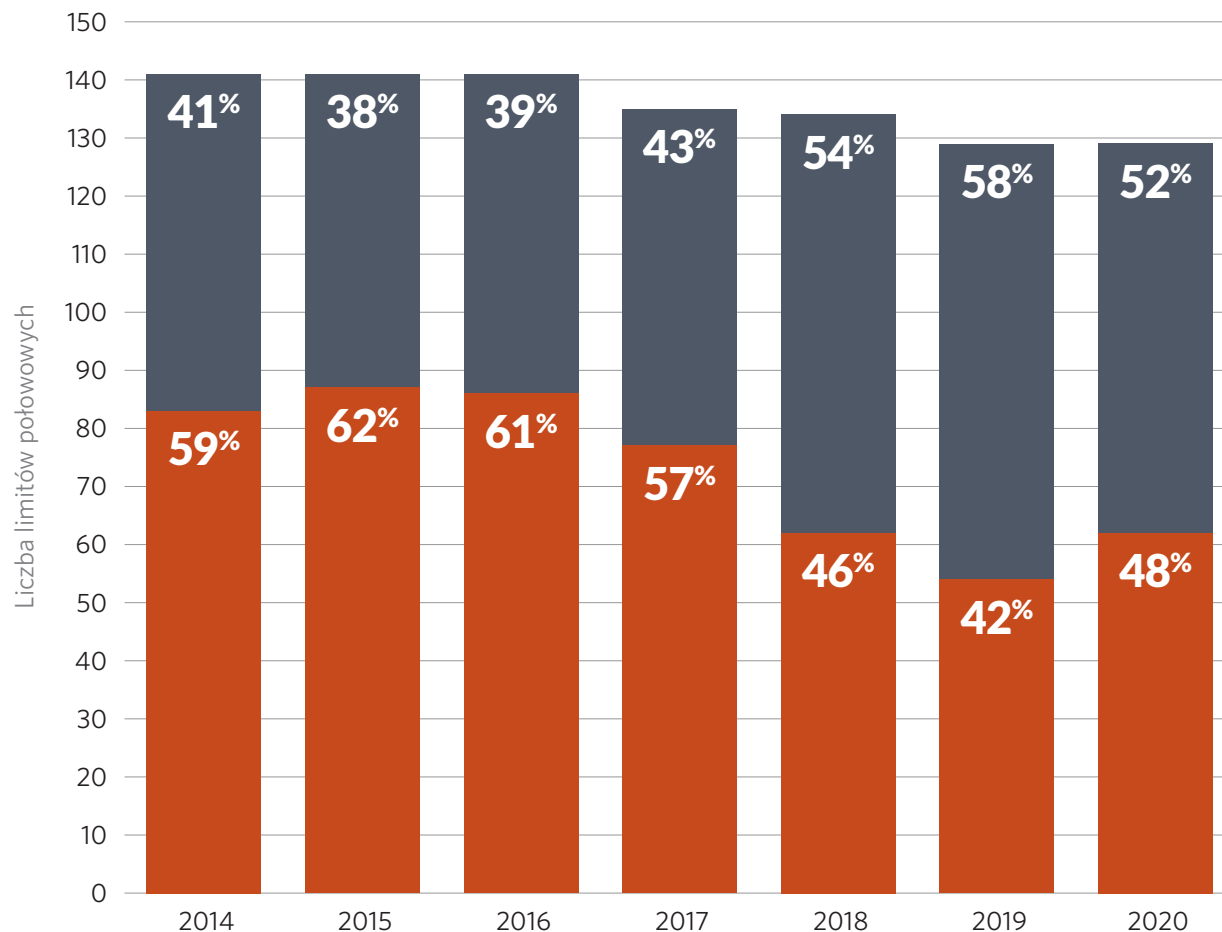
Dane z innych regionów wyglądają jeszcze gorzej. Na Morzu Śródziemnym nadmierna eksploatacja dotyczy zdecydowanej większości stad ryb.⁴

Analiza Pew wskazuje, że limity połowowe wciąż są za wysokie pomimo terminu przypadającego na 2020 r.

Od czasu wejścia w życie zreformowanej WPRyb w 2014 r. The Pew Charitable Trusts co roku porównuje decyzje⁵ ministrów rybołówstwa w zakresie limitów połowowych na północno-wschodnim Atlantyku z dostępnymi rekomendacjami naukowymi. Mimo że udział limitów przekraczających zalecenia naukowe spadł w ostatnich latach, UE nie dotrzymała wyznaczonego w WPRyb terminu zakończenia przełowienia do 2020 r. W rzeczywistości więcej limitów połowowych ustalonych na 2020 r. przekraczało doradztwo naukowe niż w 2019 r. (48% w porównaniu z 42%).

Rysunek 2

Porównanie limitów połowowych wyznaczonych przez Radę AGRIFISH z zaleceniami naukowymi dla północno-wschodniego Atlantyku, Morza Bałtyckiego i wód głębinowych



- Limity połowowe nieprzekraczające zaleceń naukowych
- Limity połowowe przekraczające zalecenia naukowe

Źródło: Analiza Pew Charitable Trusts tabeli FishFix TAC (2020) — Baltic Sea, Deep Sea and North-East Atlantic (Annex IA) TACs, wersja z 13 marca 2020 r.

© 2020 The Pew Charitable Trusts

Nasza analiza wykazuje, że najważniejsze narzędzie do korekty nadmiernej presji połowowej — wyznaczanie limitów całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC) — w istocie stało się instrumentem sankcjonującym kontynuację przełowienia. Decyzje unijnych ministrów rybołówstwa uniemożliwiły osiągnięcie celów polityki oraz dotrzymanie terminu przypadającego na 2020 r.

Podejście ostrożnościowe a maksymalny zrównoważony połów

Wspólna Polityka Rybołówstwa UE wymaga stosowania podejścia ostrożnościowego do zarządzania rybołówstwem zgodnie z definicją zawartą w umowie Narodów Zjednoczonych o zasobach ryb (UNFSA). WPRyb wymaga również, aby decyzje dotyczące środków zarządzania — w tym limitów połowów — były podejmowane zgodnie z najlepszymi dostępnymi rekomendacjami naukowymi⁶.

Stosowanie podejścia ostrożnościowego wymaga podejmowania ostrożniejszych decyzji, w szczególności gdy brakuje danych naukowych na temat maksymalnego zrównoważonego połowu (MSY) lub są one niepewne. MSY oznacza największy średni połów, który można pozyskać z danego stada bez negatywnego wpływu na wielkość jego populacji długoterminowo. W połączeniu mogą one zapewnić zdrowe populacje ryb⁷.

Zalecenia naukowe Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES) uwzględniają wymogi UNFSA i zapewniają ramy podejścia ostrożnościowego dla doradztwa w zakresie limitów połowów, gdy dostępne dane są niepełne, a status stada w odniesieniu do osiągnięcia MSY jest niejasny.

Analiza Pew dotycząca limitów połowowych ustalonych na 2020 r. obejmuje większą liczbę stad niż raport STECF, również te, dla których nie oszacowano MSY. Z przeglądu wynika, że:

- Sześćdziesiąt dwa (48%) ze wszystkich 129 limitów całkowitego dopuszczalnego połowu — dla Morza Bałtyckiego, głębin morskich i północno-wschodniego Atlantyku — ustalono powyżej zaleceń naukowych.
- W przypadku dużej części limitów połowowych ustalonych powyżej zaleceń (43 ze wspomnianych 62) zalecenia oparte były na podejściu ostrożnościowym ICES dotyczącym stad, dla których dostępne są niepełne dane. Ta kategoria zaleceń jest przestrzegana rzadziej niż bardziej kompleksowe zalecenia.

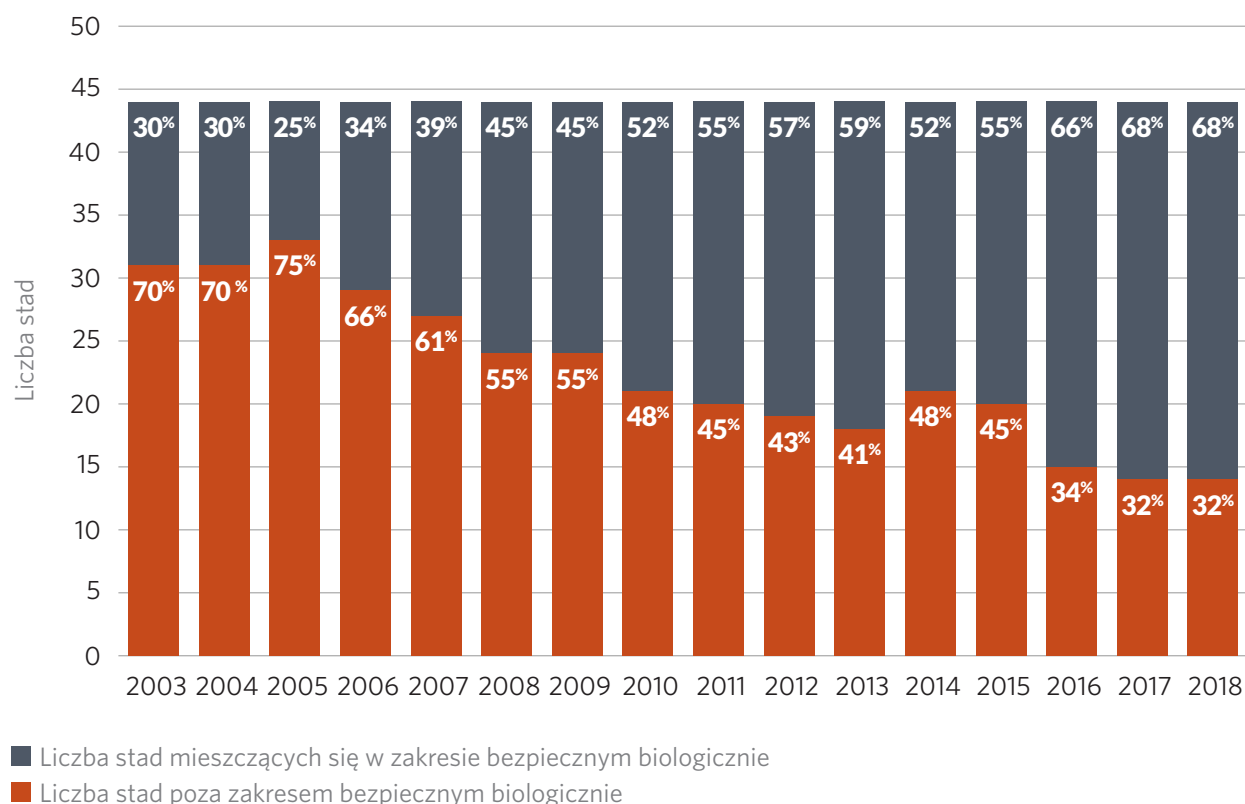
Postęp w odnawianiu stad jest powolny — lub nieznan

Ten schemat niedostatecznej implementacji znajduje odzwierciedlenie w braku realizacji celów WPRyb w zakresie odtwarzania populacji ryb, zaś brak oficjalnych informacji o postępach w realizacji tych celów jeszcze bardziej pogłębia problem. Konkretnie:

- Bardzo małą liczbę stad udało się przywrócić powyżej poziomów wymaganych przez prawo UE.⁸ Raport „Taking Stock”,⁹ z 2017 r. zlecony przez The Pew Charitable Trusts donosi, że od 24% do 56% nadal było poniżej poziomów wymaganych przez WPRyb.
- Komisja przygotowuje coroczne raporty¹⁰ o stopniu realizacji tego celu, ale wykorzystuje do tego przestarzałe wskaźniki polityki pochodzące ze starej wersji WPRyb (2002 r.) — takie jak liczba stad mieszczących się w zakresie bezpiecznym biologicznie oraz poza tym zakresem lub poziomy biomasy w porównaniu z 2003 r. — zamiast porównywać poziomy z tymi wymaganymi w ramach obecnej wersji WPRyb. Z tego powodu postęp w realizacji celów WPRyb jest bardzo trudny do weryfikacji.

Rysunek 3

Liczba stad w północno-wschodnim Atlantyku* mieszczących się w zakresie bezpiecznym biologicznie oraz poza tym zakresem



*Północno-wschodni Atlantyk (FAO 27), w tym zachodnie akweny Europy, Morze Północne i Morze Bałtyckie.

Źródło: Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), „Monitorowanie realizacji wspólnej polityki rybołówstwa (STECF-Adhoc-20-01)”, kwiecień 2020 r.

© 2020 The Pew Charitable Trusts

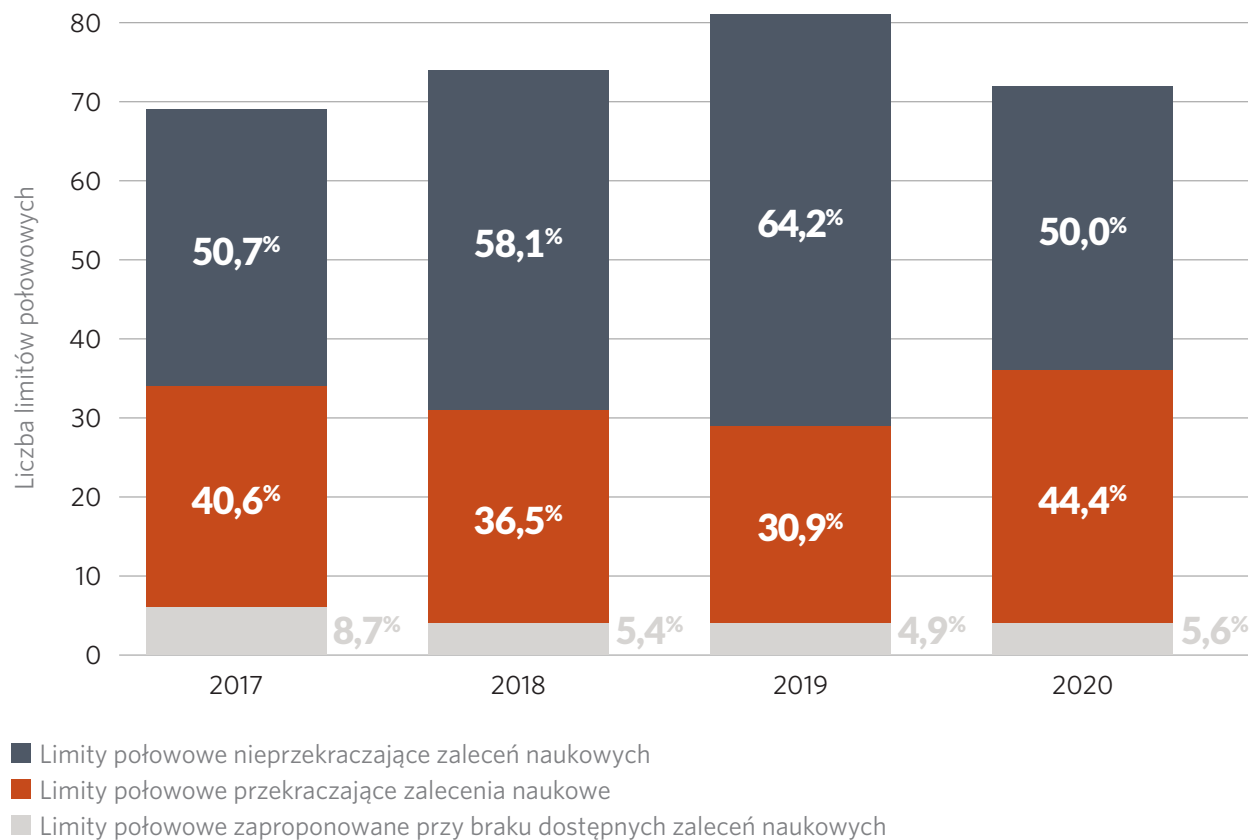
Ważna rola Komisji Europejskiej

Oprócz składania sprawozdań z postępów Komisja jest odpowiedzialna za coroczne proponowanie limitów połowowych wraz z innymi ważnymi aktami prawnymi w ramach WPRyB. Komisarz i inni urzędnicy także biorą udział w pracach Rady, pomagając ministrom w uzgodnieniu limitów połowowych i często dostosowując propozycje w celu osiągnięcia porozumienia.

Komisja może kierować ministrów w stronę odpowiedzialnego zarządzania rybołówstwem, proponując limity połowowe zgodne z rekomendacjami naukowymi. Jednak zamiast tego Komisja często proponuje limity przekraczające wartości z opublikowanych zaleceń naukowych, nie wyjaśniając w pełni przyczyn takiego ich ustalenia. Komisja twierdzi, że opiera swoje wnioski na danych Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES), ale proponowane limity są systematycznie wyższe, niż zaleca ICES. Udział limitów przekraczających wartości zalecane naukowo zmniejszał się z czasem aż do 2020 r., kiedy to 44% limitów zaproponowano powyżej zaleceń. Wiele z nich odnosi się do stad, dla których nie ma doradztwa opartego o MSY i w przypadku których należy przestrzegać ostrożnościowych zaleceń naukowych.

Rysunek 4

Porównanie limitów połowowych proponowanych przez Komisję Europejską z rekomendacjami naukowymi dla stad z północno-wschodniego Atlantyku



Uwaga: Uwzględnienie jako oddzielnej kategorii czterech limitów połowów, dla których nie ma dostępnych żadnych zaleceń naukowych, powoduje niewielkie różnice w wartościach procentowych w porównaniu z [analizą źródełową](#) przeprowadzoną przez The Pew Charitable Trusts w 2020 r., która koncentruje się wyłącznie na tych limitach połowów, dla których zalecenia naukowe są dostępne.

Źródła: Przeprowadzona przez The Pew Charitable Trusts [analiza](#) początkowych propozycji Komisji Europejskiej w zakresie limitów TAC, które przedłożono na grudniowym posiedzeniu Rady (dla północno-wschodniego Atlantyku — aneks IA) w zestawieniu z zaleceniami naukowymi o limitach TAC w dostępnym zakresie; na bazie [tabeli TAC FishFix](#) za okres 2016-20

© 2020 The Pew Charitable Trusts

Transparentność decyzji podejmowanych przez Radę

Niejasności związane z procesem propozycji Komisji wręcz błędą wobec tego, jak bardzo nieprzejrzysty jest proces podejmowania decyzji w Radzie przez ministrów ds. rybołówstwa dziś już 27 państw członkowskich UE. Ministrowie rzadko ustalają limity połowowe na poziomie niższym niż zaproponowała Komisja, a często zwiększają je ponad to, co naukowcy zalecają jako wartości zrównoważone. Same decyzje podejmowane są za zamkniętymi drzwiami budynku Rady, często na całonocnych sesjach, które nie są otwarte dla osób z zewnątrz. Limity ustalane na zbyt wysokim poziomie są uzasadnione w zbyt małym stopniu albo wcale. W 2016 r.

organizacja Transparency International zbadła proces podejmowania decyzji przez Radę¹¹ w zakresie limitów połowowych i zaleciła istotne zmiany. Niestety niewiele z tych zaleceń wprowadzono w życie.

W maju 2019 r. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich — niezależny i bezstronny organ, który rozlicza instytucje i agencje UE z ich działań — ogłosił wszczęcie dochodzenia¹² w sprawie braku przejrzystości „słynnych całonocnych spotkań” ministrów uzgadniających limity połowowe. Po wydaniu zaleceń dotyczących poprawy przejrzystości procesu określania limitów połowowych w kwietniu 2020 r. Rzecznik ostatecznie potwierdził wykrycie nieprawidłowości w zarządzaniu¹³, wyrażając ubolewanie, że proces decyzyjny Rady naruszał kluczowe standardy demokracji.

Powody, aby zakończyć przetłówienie

Pomimo tych przeszkód oraz niedotrzymania terminu przypadającego na 2020 r. wszystkie strony muszą kontynuować prace nad spełnieniem wymogów WPRyB. Zrównoważone rybołówstwo przynosi wiele korzyści dla samego stanu stad, środowiska morskiego, miejsc pracy, rentowności branży produktów rybnych i owoców morza, bezpieczeństwa żywnościowego oraz konsumentów. Decydenci UE byli prawnie zobowiązani do zakończenia przetłówienia oraz mają do tego odpowiednie narzędzia. Nie jest zbyt późno, lecz muszą oni stosować się do zaleceń naukowych, aby zabezpieczyć stada ryb Europy dla przyszłych pokoleń.

Przypisy końcowe

- 1 Unia Europejska, „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE”, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 354, 28.12.2013 r. (2013 r.): 22-61, <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/1380/oj>.
- 2 BBC, „Brexit: UK Leaves the European Union”, 1 lutego 2020 r., <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-51333314>.
- 3 R. Doering i in., „Research for PECH Committee — Common Fisheries Policy and Brexit” (2017), http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601981/IPOL_STU%282017%29601981_EN.pdf.
- 4 Komisja Europejska, „Morze Śródziemne”, dostęp: 1 lipca 2020 r., https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/mediterranean_en.
- 5 The Pew Charitable Trusts, „Analiza decyzji Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w zakresie możliwości połowowych na północno-wschodnim Atlantyku na 2020 r.” (2020), https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2020/05/080520_analysis_of_fisheries_council_agreement_on_fishing_opportunities_in_the_nea_for_2020.pdf?la=en&hash=BC14BCD5CD129EF3BD6759654F896C7E7C4F2F50.
- 6 Unia Europejska, „Rozporządzenie (UE) nr 1380/2013”.
- 7 ICES, „Advice Basis”. W „Report of the ICES Advisory Committee, 2019. ICES Advice 2019, Section 1.2” (2019 r.), https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2019/2019/Introduction_to_advice_2019.pdf.
- 8 Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), „Monitorowanie realizacji wspólnej polityki rybołówstwa (Stecf-Adhoc-20-01)” (2020 r.), <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/documents/43805/55543/STECF+20-01+adhoc++CFP+monitoring.pdf/48236157-f020-4494-bb93-5fe894630dcd>.
- 9 Poseidon Aquatic Resource Management Ltd., „Taking Stock – Progress Towards Ending Overfishing in the EU” (2017 r.), https://www.consult-poseidon.com/fishery-reports/Poseidon_Taking_Stock_2017.pdf.
- 10 Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady Dążenie do bardziej zrównoważonego rybołówstwa w UE: aktualna sytuacja i kierunki na 2021 r.”. COM/2020/248 final (2020 r.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:248:FIN>.
- 11 Y. Bendel, „Overfishing in the Darkness” (Transparency International, 2016 r.), <https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/10/21-09-2016-Fishing-report-web.pdf>.
- 12 Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Potrojne dochodzenie Rzecznika Praw Obywatelskich: Nieprzejrzysty proces podejmowania decyzji przez rządy krajów członkowskich UE”, informacja prasowa, 13 maja 2019 r., <https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/109910>.
- 13 Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Rada nie przyjmuje zalecenia Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie przejrzystości procesu podejmowania decyzji dotyczących limitów połowów w UE”, informacja prasowa, kwiecień 2020 r. https://www.ombudsman.europa.eu/en/case/en/54526?utm_source=some_EO&utm_medium=tw_organic&utm_campaign=fishingquotas.

Więcej informacji i zasobów można znaleźć na stronie:
pewtrusts.org/cfp2020

Kontakt: Chloe Aust, dyrektor ds. komunikacji

E-mail: caust@pewtrusts.org

Witryna projektu: pewtrusts.org/en/projects/ending-overfishing-in-northwestern-europe

The Pew Charitable Trusts to organizacja działająca w oparciu o naukowe kryteria, której celem jest reagowanie na najważniejsze wyzwania współczesnego świata. Pew kieruje się ścisłym i analitycznym podejściem, dążąc do poprawy ładu życia publicznego, łatwości dostępu do informacji i pobudzania aktywności obywatelskiej.