



Wnioski płynące z wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa UE

Różne dane wskazują na konieczność podjęcia dalszych działań na rzecz lepszego zarządzania

Spis treści

1 Zarys sytuacji

2 Podsumowanie wspólnej polityki rybołówstwa

4 Wyciągnięte wnioski

1. **Dobre zarządzanie przynosi efekty** 4
Dokładniejsza analiza: Zmniejszenie presji połowowej 5
2. **Zaniżone ambicje od 2013 r. powodowały niedostateczne wdrożenie polityki** 6
Dokładniejsza analiza: Ruchome słupki 7
3. **Decyzje często sprzyjały raczej utrzymaniu status quo niż zmianie zachowań** 8
Studium przypadku: Niepełne wprowadzenie obowiązku wyładunku 8
4. **Odizolowanie procesu decyzyjnego UE** 10
Dokładniejsza analiza: Częsty brak spójności z celami polityki środowiskowej 11
5. **W zarządzaniu UE nadal dominuje myślenie krótkoterminowe** 12
Studium przypadku: Proces ustalania limitów połowowych w Radzie 12
6. **Niejasna i niespójna sprawozdawczość zbyt często sprawia, że postępy są mało przejrzyste** 13
Studium przypadku: Ograniczone raportowanie przez Komisję Europejską danych dotyczących wskaźników eksploatacji i odtwarzania stad 13
7. **Brak przejrzystości procesu decyzyjnego utrudnia postęp** 15
Studium przypadku: Decyzje Rady podejmowane za zamkniętymi drzwiami 16
8. **Stada ryb współdzielone z krajami spoza UE stanowią wyzwanie dla osiągnięcia celów założonych w WPRyb** 17
Dokładniejsza analiza: Wspólne stada ryb a wdrożenie WPRyb 17

18 Wnioski

19 Przypisy końcowe

The Pew Charitable Trusts

Michael Caudell-Feagan, wiceprezes wykonawczy i dyrektor ds. programu

Tom Dillon, starszy wiceprezes ds. środowiska

Informacje o tym raporcie

Niniejszy raport został opracowany przez Andrew Claytona, dyrektora projektu The Pew Charitable Trusts na rzecz zakończenia przełowienia w Europie Północno-Zachodniej. Redakcja: Erika Compart i Michael Remez. Projekt: Cara Bahniuk.

Podziękowania

The Pew Charitable Trusts chce wyrazić podziękowania dla osób, które dostarczyły cennych uwag i spostrzeżeń oraz przyczyniły się do powstania niniejszego raportu, a także do naszych bieżących prac na rzecz zakończenia przełowienia i lepszego zarządzania międzynarodowym rybołówstwem.

Zdjęcie na okładce: Christian Aslund/EyeEm przez Getty Images

Kontakt: Chloe Aust, dyrektorka ds. komunikacji

E-mail: caust@pewtrusts.org

Witryna internetowa projektu: pewtrusts.org/endoverfishing

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.

Zarys sytuacji

W ramach bieżącej wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) Unii Europejskiej 2020 był rokiem, w którym osiągnięte miały zostać znaczące zmiany w zakresie zarządzania rybołówstwem: wdrożone miały zostać zrównoważone wskaźniki eksploatacji dla wszystkich stad. Pomimo poczynienia postępów UE nie osiągnęła tego celu.

Historia wdrażania polityki rozpoczęła się w 2013 roku, kiedy to, po dziesięcioleciach przełowienia i nieskutecznego zarządzania rybołówstwem, Parlament Europejski i rządy 28 ówczesnych państw członkowskich UE uzgodniły gruntowną reformę wcześniejszej WPRyb.¹ Obejmowała ona ustalenie zrównoważonych limitów połowowych mających na celu odbudowę stad, utrzymanie zdrowych ekosystemów oraz zapewnienie stabilnych i rentownych połowów dla floty unijnej. W 2014 roku zreformowana WPRyb weszła w życie, z zamiarem dostosowania presji połowowej do zaleceń naukowych. WPRyb wymagała od ministrów osiągnięcia zrównoważonych poziomów eksploatacji „w miarę możliwości do 2015 r., a w stopniowy, narastający sposób w odniesieniu do wszystkich stad — najpóźniej do 2020 r.”.

Teraz, po upływie terminu wyznaczonego na rok 2020, wyraźnie widać, że te reformy przyniosły postęp. Jednak dane pokazują również, że decydenci nadal wyznaczają zbyt wiele limitów połowowych powyżej poziomów zalecanych przez naukowców, zaś podejmowane przez nich decyzje mają charakter krótkoterminowy oraz są znacznie mniej ambitne niż wymaga polityka.

W 2008 roku rozpoczęła się współpraca między The Pew Charitable Trusts a 192 organizacjami w ramach koalicji OCEAN2012, której celem było zapewnienie, by zreformowana WPRyb wyznaczała ambitne i możliwe do osiągnięcia cele oparte na wynikach badań naukowych. W latach poprzedzających wejście polityki w życie Pew oraz kilka innych grup starało się pociągnąć decydentów do odpowiedzialności w działaniach mających na celu zakończenie przełowienia w wodach Europy północno-zachodniej oraz odtworzenie stad do zdrowego, produktywnego poziomu.

W niniejszym raporcie zawarto osiem najważniejszych wniosków płynących z działań w zakresie wspierania wdrożenia polityki rybołówstwa UE, zaś każdy z nich opatrzony jest bardziej szczegółowym komentarzem dotyczącym konkretnego problemu. Doświadczenia we wdrażaniu polityki UE pokazują, że:

1. Dobre zarządzanie przynosi efekty.

Jak wynika z doświadczeń zarządzających rybołówstwem na całym świecie, podjęcie działań mających na celu zapewnienie zrównoważoną eksploatację stad i łowisk w długoterminowej perspektywie przynosi środowiskowe, gospodarcze i społeczne korzyści.

2. Zaniżone ambicje od 2013 r. powodowały niedostateczne wdrożenie polityki.

Decydenci podchodzili do wdrożenia większości głównych filarów WPRyb w sposób pragmatyczny, zbyt często wykazując mniej woli politycznej niż konieczne, aby przeprowadzić reformy zgodnie z zamierzeniami. Prawie od samego początku doprowadziło to do obniżenia oczekiwań zainteresowanych stron i instytucji UE w odniesieniu do rezultatów, które można było osiągnąć.

3. Decyzje często sprzyjały raczej utrzymaniu status quo niż zmianie zachowań.

Pomimo ambitnych celów WPRyb, aby osiągnąć zmiany wyników w wodach, decydenci często dostosowywali środki zarządzania do istniejących wzorców połowowych, co utrudniało ich realizację.

4. Odizolowanie procesu decyzyjnego UE.

Procesy polityki rybołówstwa często bazują na własnej wewnętrznej logice, dlatego koncentracja na wynikach połowów oraz efektach gospodarczych może doprowadzić do przeoczenia innych priorytetów, takich jak pilna potrzeba spełnienia szerszych wymogów i zobowiązań środowiskowych UE.

5. W zarządzaniu UE nadal dominuje myślenie krótkoterminowe.

Długoterminowa perspektywa – jeden z kluczowych celów WPRyb z 2014 roku – często ustępowała miejsca doraźnym korzyściom politycznym. Na przykład ministrowie ds. rybołówstwa nadal ustalali zbyt wysokie limity połowowe, uzasadniając to tym, że stanowią one „kompromis” między celami krótko- i długoterminowymi, lub że są konieczne z niewyjaśnionych przyczyn gospodarczych.

6. Niejasna i niespójna sprawozdawczość zbyt często sprawia, że postępy są mało przejrzyste.

Zamiast mierzyć postępy względem realizacji celów WPRyb, w oficjalnych sprawozdaniach często stosowane są nieistotne lub zmieniające się punkty odniesienia, takie jak porównania trendów, które często nie mają odniesienia do celów prawnych WPRyb. Wprowadza to opinię publiczną w błąd co do postępów w zakresie realizacji polityki i powoduje, że zainteresowane strony wyciągają odmienne wnioski co do priorytetów.

7. Brak przejrzystości procesu decyzyjnego utrudnia postęp.

Brak komunikacji publicznej na temat naukowych podstaw wniosków Komisji Europejskiej w sprawie środków zarządzania, takich jak limity połowowe, oraz uzasadnienia późniejszych decyzji prawodawców zbyt często uniemożliwia lustrację procesu decyzyjnego przez zainteresowane strony i instytucje UE, ograniczając zaufanie do całego tego procesu.

8. Stada ryb współdzielone z krajami spoza UE stanowią wyzwanie dla osiągnięcia celów założonych w WPRyb.

Wspólnie zarządzane stada wymagają bardziej złożonego procesu decyzyjnego niż stada zarządzane przez jedną stronę. Powoduje to większe zapotrzebowanie na wspólne usprawnienia, zwłaszcza w obliczu opuszczenia UE przez Wielką Brytanię.

Aby zrealizować ambicje ustalone przez prawodawców w 2013 roku, unijni decydenci muszą podjąć ostatnie kroki w celu pełnego wdrożenia WPRyb. Kondycja ekosystemów morskich, europejskie rybołówstwo i społeczności od nich zależne wymagają zrównoważonego sposobu zarządzania w oparciu o podejście ekosystemowe, określonego w tej polityce, bez jakichkolwiek wyjątków i luk prawnych. Ustalenia zawarte w niniejszym przeglądzie postępów mogą pomóc decydentom i zainteresowanym stronom w określaniu działań, które należy podjąć, mając na uwadze pełne wdrożenie WPRyb oraz w kształtowanie priorytetów dla europejskiego rybołówstwa w przyszłości.

Podsumowanie wspólnej polityki rybołówstwa

Zreformowana WPRyb zatwierdzona przez unijnych decydentów w 2013 r. weszła w życie w kolejnym roku, ustanawiając zaktualizowane zasady ochrony stad ryb i zarządzania europejskimi flotami rybackimi. Rozporządzenie podstawowe w sprawie WPRyb,² uzgodnione przez Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski, zawiera szereg celów w art. 2, natomiast zasady właściwego zarządzania określone są w art. 3.

Ogólnie rzecz biorąc, w art. 2 określono ogólny cel polegający na zapewnieniu, że działalność połowowa jest:

- Zrównoważona środowiskowo w perspektywie długoterminowej.
- Zarządzana w sposób spójny z celami obejmującymi osiągnięcie korzyści gospodarczych, społecznych oraz dotyczących zatrudnienia, a także wkład w zapewnienie dostaw żywności.

Cele i zasady określone w art. 2 i 3 WPRyb można podzielić na pięć tematów:

1. Reguły zarządzania rybołówstwem, wskaźniki i punkty odniesienia, w tym:

- Stosowanie podejścia ostrożnościowego w zarządzaniu ryzykiem. (Patrz ramka 1).
- Stosowanie punktów odniesienia powiązanych z maksymalnym zrównoważonym połowem (ang. Maximum Sustainable Yield, MSY) (patrz ramka 2) w celu wprowadzenia wymogu:
 - Odtworzenie biomasy stad dla wszystkich poławianych gatunków i utrzymywania jej powyżej poziomów, pozwalających uzyskać MSY.
 - Ustanawianie limitów całkowitych dopuszczalnych połowów (ang. Total Allowable Catches, TACs) zgodnie z poziomami MSY do 2015 roku tam, gdzie to możliwe, a w odniesieniu do pozostałych stad — najpóźniej do 2020 roku.
 - Ustanawianie środków ochrony na podstawie najlepszych dostępnych zaleceń naukowych.

2. Szersze cele środowiskowe, takie jak:

- Podejście do zarządzania rybołówstwem oparte na ekosystemie.
- Konieczność zachowania spójności z innymi przepisami UE w zakresie ochrony środowiska, w szczególności zrealizowania do 2020 r. celu polegającego na osiągnięciu stanu określanego jako „dobry stan środowiska”.³

3. Szersze cele społeczno-gospodarcze, takie jak:

- Zapewnienie warunków dla opłacalnego i konkurencyjnego rybołówstwa oraz przetwórstwa.
- Przyczynianie się do osiągnięcia odpowiedniego standardu życia osób zależnych od działalności połowowej.
- Wspieranie rybołówstwa przybrzeżnego „z uwzględnieniem aspektów społeczno-gospodarczych”.

4. Zasady dotyczące obowiązku wyładunku, które mają wyeliminować zjawisko wyrzucania ryb z powrotem do morza, aby zredukować niechciane połowy oraz stopniowo zapewnić, że wszystkie połowy są dostarczone na brzeg. Podejście to w większości przypadków wymaga, aby rybacy wyładowywali swoje połowy na brzeg oraz odliczali ich łączną wartość od przysługujących im kwot.

5. Ogólne cele polityki, takie jak:

- Potrzeba przyjęcia długoterminowej perspektywy, jak również podejścia regionalnego, aby zapewnić, że decyzje są podejmowane w mniej odgórny sposób.
- Odpowiednie zaangażowanie zainteresowanych stron, w szczególności w ramach komitetów doradczych ustanowionych dla konkretnych regionów lub sektorów, które umożliwiają zainteresowanym stronom przedstawianie Komisji i rządów państw członkowskich rekomendacji dotyczących zarządzania rybołówstwem.
- Podejście, które uwzględnia interesy konsumentów i producentów ryb.

Ramka 1: Podejście ostrożnościowe

Podejście ostrożnościowe jest uznawaną na całym świecie koncepcją w zakresie zarządzania środowiskiem, które wymaga podejmowania określonych działań w przypadku ograniczonych danych.

Artykuł 6.2 Umowy Narodów Zjednoczonych o zasobach ryb definiuje je jako podejście, w którym „brak odpowiednich informacji naukowych nie może być powodem do odkładania lub zaniechania podjęcia środków ochrony i zarządzania”.⁴

Ramka 2: Maksymalny zrównoważony połów (MSY)

MSY oznacza największy średni połów, który można pozyskać z danego stada bez negatywnego wpływu na wielkość jego populacji w długiej perspektywie.⁵ Zarządzanie stadami ryb w oparciu o wskaźniki MSY jest kluczowym elementem WPRyb.

Wyciągnięte wnioski

W wyniku długiego procesu legislacyjnego, który trwał do 2013 roku, unijni decydenci uzgodnili ambitne cele i praktyczne kroki polityczne, z których najważniejszym było założenie o zrównoważonych limitach połowowych wszystkich stad do 2020 roku. Jako że ta nowa polityka weszła w życie siedem lat temu, UE poczyniła znaczne postępy w niektórych obszarach, jednak nadal pozostaje wiele do zrobienia, zwłaszcza w zakresie ustalania limitów połowowych nieprzekraczających poziomów wskazanych w najlepszych dostępnych zaleceniach naukowych.

Na przestrzeni lat wiele różnych czynników miało wpływ na proces polityczny – niektóre z nich miały charakter proceduralny, a niektóre praktyczny, zaś niektóre były w większym stopniu kwestią woli politycznej. Te osiem wyciągniętych wniosków przedstawia szereg problemów. W kolejnych sekcjach każdy z nich jest szczegółowo opisany wraz ze studium przypadku lub bardziej szczegółowym komentarzem.

1

Dobre zarządzanie przynosi efekty

Kroki oparte na nauce, mające na celu zabezpieczenie zrównoważonego charakteru stad oraz łowisk w wodach europejskich w długoterminowej perspektywie przyniosły wiele korzyści, podobnie jak w przypadku podmiotów zarządzających rybołówstwem na całym świecie w ciągu ostatnich lat. Tam, gdzie udało się ograniczyć przełowienie, stada szybko się odbudowały. Na przykład stada gładzicy w Morzu Północnym w 2020 roku ponownie osiągnęły zdrowy stan po dziesięciu latach ostrożniejszej eksploatacji.⁶ Dzięki lepszemu zarządzaniu możliwe było osiągnięcie wyższych połowów oraz rekordowo wysokich zagregowanych zysków w sektorze rybołówstwa.⁷ Takie trendy stanowią przekonujący dowód, by wspierać dążenie do ciągłej poprawy: Właściwe decyzje zgodne z doradztwem naukowym prowadzą do pozytywnych rezultatów.

Choć od 2013 r. poczyniono postępy, ich tempo było zbyt wolne, aby w pełni osiągnąć cele WPRyb. Terminy osiągnięcia wskaźników eksploatacji na poziomie MSY wyznaczone w art. 2 na rok 2015 i 2020 nie zostały dotrzymane „dla wszystkich stad”, jak wymagała tego zreformowana polityka. (Patrz rysunek 1). Niemożność dotrzymania terminu prawnego, pomimo poprawy trendów, stanowi poważny problem w realizacji obecnej WPRyb, co odzwierciedla problemy z wcześniejszymi edycjami⁸ oraz wiąże się z ryzykiem utraty wiarygodności przyszłych zobowiązań politycznych.



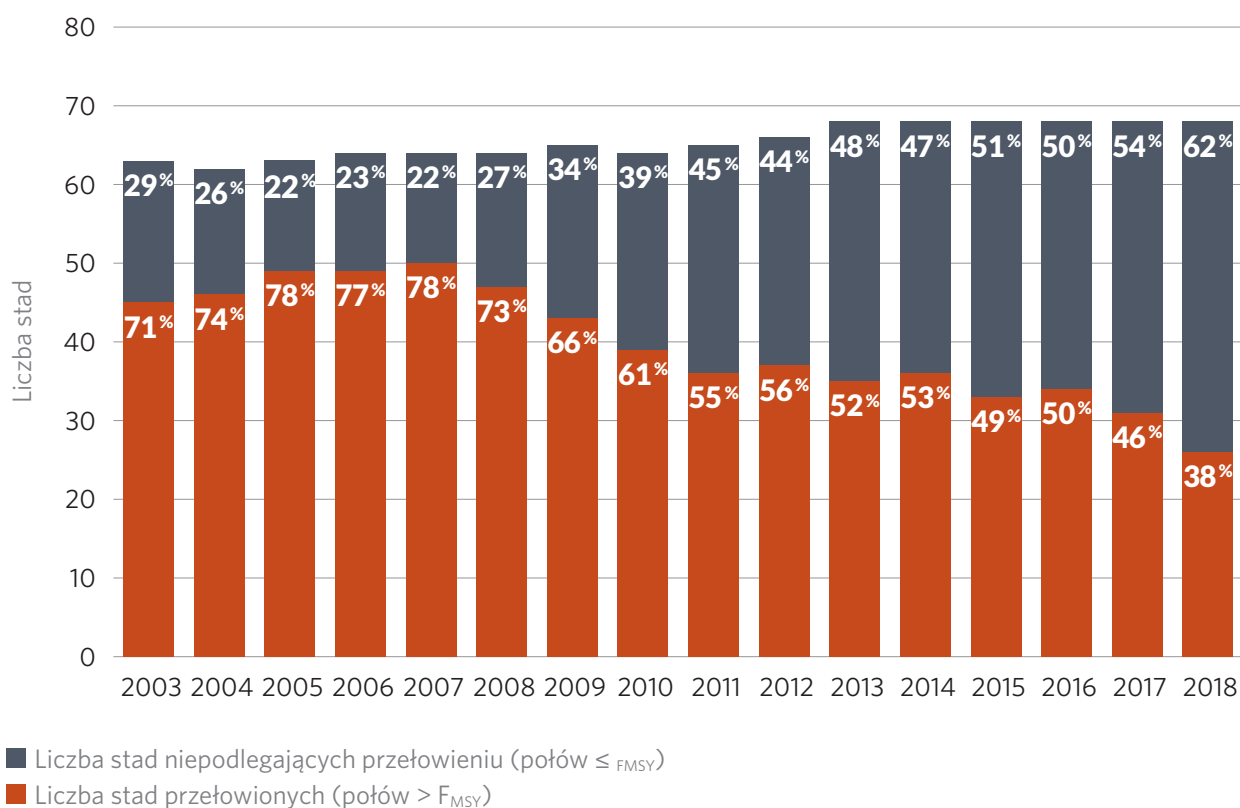
Połów na statku na północnoeuropejskich wodach. Lepsze zarządzanie skutkuje lepszym połowem, ale postęp w realizacji tego celu był wolniejszy niż początkowo oczekiwano.

Dokładniejsza analiza: Zmniejszenie presji połowowej

UE zmniejszyła ogólną presję połowową od czasu zreformowania polityki w 2013 roku.⁹ Mimo iż wiele limitów połowowych nadal jest ustalanych na poziomie przekraczającym doradztwo naukowe, średnio limity te zostały zbliżone do tych zaleceń. Zgodnie z oficjalnym sprawozdaniem Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF) za 2020 r. odsetek badanych stad odławianych przy presji połowowej wyższej niż prawnie ustalony wskaźnik uległ obniżeniu z 52% w 2013 r. do 38% w 2018 r.¹⁰ (Patrz rysunek 1). Komitet zapewnia Komisji fachowe doradztwo techniczne w kwestiach związanych z rybołówstwem.

Rysunek 1

Liczba nadmiernie poławianych stad w północno-wschodnim Atlantyku*



*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

Do osiągnięcia tego sukcesu przyczyniło się włączenie do WPRyb szczegółowych celów w zakresie biomasy i wymogów dotyczących presji połowowej, wraz z konkretnymi terminami na wprowadzenie tych ostatnich. W rezultacie Komisja, która jest odpowiedzialna za proponowanie przepisów i nadzorowanie ich wdrażania, oczekiwała, że w 2020 r. „ponad 99 proc. wyładunków na Morzu Bałtyckim, Morzu Północnym i Atlantyku zarządzanych wyłącznie przez UE będzie pochodziło z połowów zarządzanych w zrównoważony sposób”.¹¹

Pomimo tego sukcesu pomiar postępów w odniesieniu do podzbioru stad UE za pomocą wskaźnika tonażu daje niepełny obraz sytuacji. Takie podejście nie uwzględnia stad, w przypadku których dostępne są ograniczone dane (tj. takich, dla których dane dotyczące poziomów MSY nie są dostępne), oraz nie obejmuje niektórych ważnych stad (np. makreli i błękitka), które są dzielone z sąsiednimi państwami spoza UE, takimi jak Islandia i Norwegia.

Co istotne, WPRyb wymaga przestrzegania zrównoważonych poziomów eksploatacji dla wszystkich stad, a nie tylko dla tych, które są odławiane w dużych ilościach. Jest to ważne rozróżnienie, ponieważ wielkość stada wcale nie musi wskazywać jego znaczenia z punktu widzenia różnorodności biologicznej. Toteż ta wartość 99%, podwyższana przez niewielką liczbę dobrze zarządzanych stad o dużej liczebności, może kryć za sobą dużą liczbę stad o mniejszej liczebności, lecz nie mniejszym znaczeniu, które nie są zarządzane w zrównoważony sposób. Pomiar postępów na poziomie stad daje mniej pozytywny obraz sytuacji. (Patrz rysunek 1).¹²

Pomimo tych wątpliwości należy przyznać, że lepsze zarządzanie przyniosło pozytywne skutki społeczno-gospodarcze. Zarówno Komisja¹³ jak i STECF potwierdziły w 2019 roku „dalsze (...) rekordowo wysokie zyski netto”¹⁴ w ujęciu zbiorczym we wszystkich flotach UE. Motorem tych trendów wydają się być niższe koszty operacyjne i odzyskanie niektórych stad, lecz Komisja zauważa również, że „floty poławiające nadmiernie wyeksploatowane stada zwykle odnotowują gorsze wyniki ekonomiczne”.¹⁵ Nie jest to zaskakujące, ponieważ populacje te nie miały możliwości odtworzenia się i odzyskania liczebności utraconej w wyniku przetłowienia.

Jednak za tymi łącznymi poprawami kryją się dwa zasadnicze trendy: zmniejszenie liczby miejsc pracy w całym sektorze, gdzie zatrudnienie „wyrażone w ekwiwalentach pełnego czasu pracy (EPC) spada średnio o 1,2 % rocznie od 2008 r., częściowo z powodu zmniejszenia zdolności połowowej floty”,¹⁶ a także zróżnicowanie rentowności różnych segmentów floty (np. w oparciu o technikę połowów lub kategorie długości statków rybackich), w tym niższe zyski w przypadku flot działających na mniejszą skalę.¹⁷

2

Zaniżone ambicje od 2013 r. powodowały niedostateczne wdrożenie polityki

Po sfinalizowaniu ambitnej reformy WPRyb w 2013 roku instytucje UE podeszły do jej wdrażania w mniej ambitny sposób. Tempo zmian spadło w obliczu silnego lobbingu ze strony wielu zainteresowanych stron, w tym organizacji z sektora rybołówstwa, oraz często w wyniku najwidoczniej słabnącej woli politycznej do realizacji tych reform. Decydenci wielokrotnie wybierali interpretacje przepisów prawnych, które skutkowały osłabieniem wpływu wymogów WPRyb i dostosowaniem polityki do obecnego status quo zamiast promować niezbędne zmiany zachowań.

Propozycje Komisji dotyczące rocznych limitów połowowych i prawodawstwa długoterminowego, takie jak plany wieloletnie (ang. Multi-annual plans, MAPs), zwykle poprzedzały zaniżone ambicje Rady poprzez proponowanie środków, które nie spełniały wymogów WPRyb. Rada, składająca się z przedstawicieli rządów 27 państw członkowskich, uzgadnia przepisy z Parlamentem Europejskim – lub, w przypadku limitów połowowych, ma prawo do samodzielnego ich ustalania. Zbyt często wyglądało na to, że Komisja, która rozpoczyna proces legislacyjny, wysuwała propozycje z oczekiwaniem, że jego założenia zostaną złagodzone przez Radę. Wynikiem tego było przyzwolenie na poziomy połowów przekraczające zalecenia naukowe oraz zwolnienia, które spowalniały zmiany w zakresie wzorców zachowań w rybołówstwie. Takie zaniżone ambicje można zauważyć w sprawozdaniach Komisji z postępów (zob. wniosek nr 6), w których konsekwentnie wprowadzano niższe wskaźniki odniesienia do oceny powodzenia realizacji niż te podane w WPRyb.

Niekorzystny wpływ na realizację celów WPRyb często miała również prerogatywa Rady w kwestii ustalania limitów połowowych. (Patrz Wniosek 5). Realizacja celów w zakresie odtwarzania stad ryb jest mało prawdopodobna w przypadku kontynuowania nadmiernej eksploatacji, a nawet utrzymania presji połowowej na maksymalnym poziomie zalecanym przez badaczy. Takie podejście pozostawia niewiele miejsca na niepewność lub błędy.

W ciągu siedmiu lat wdrażania WPRyb Rada na ogół wybierała maksymalne poziomy połowów zalecane przez naukowców lub przewyższające je, jedynie w kilku przypadkach stosując bardziej ostrożnościowe podejście do limitów połowowych. Rada kontynuowała nadmierną eksploatację zasobów ryb, a ministrowie rybołówstwa państw członkowskich dostosowywali swoje decyzje w sprawie rocznych limitów połowowych jedynie stopniowo, w obliczu upływu kolejnych terminów.

Członkowie Parlamentu Europejskiego, który podejmuje decyzje ustawodawcze wspólnie z Radą, często próbowali pociągnąć inne instytucje UE do odpowiedzialności za wdrażanie WPRyb, na przykład w głosowaniach dotyczących planu wieloletniego dla Bałtyku w 2015 r., ale ostatecznie nie chcieli lub nie mogli zapobiec dalszemu przełowieniu.¹⁸

Parlament nie ma bezpośredniego wpływu na coroczne decyzje w sprawie limitów połowowych, mimo iż posłowie do Parlamentu Europejskiego są zaangażowani w większość innych procesów decyzyjnych.¹⁹ Jako współprawodawca większości unijnych strategii politycznych w dziedzinie rybołówstwa, w tym rozporządzenia w sprawie WPRyb, Parlament mógł odegrać bardziej bezpośrednią rolę, zapewniając spełnienie wymogów WPRyb.

Dokładniejsza analiza: Ruchome słupki

W trakcie proponowania i ustalania rocznych limitów połowowych oraz innych przepisów dotyczących rybołówstwa decydenci UE zwykle przyjmowali niższe kryteria i wyższe ryzyko, niż przewidziane w WPRyb.

Wbrew podejściu ostrożnościowemu wymaganemu przez politykę, które wzywa do wyższej ostrożności w podejmowaniu decyzji, kiedy brakuje informacji, Komisja zwykle proponowała – a Rada często ustalała – limity przekraczające pułapy rekomendowane w opiniach naukowych dla stad, co do których dane są ograniczone albo brakuje reguł dotyczących MSY.²⁰ Innym niepokojącym objawem jest zniesienie od 2014 r. limitów połowowych dla kilku gatunków (np. zimnicy, flądry, widlaka białego czy pałasa czarnego).²¹ Spowodowało to skuteczne osłabienie ograniczania presji połowowej i zwoleń z przestrzegania wobec tych stad kluczowych wymogów WPRyb, jak np. obowiązku wyładunku. (Patrz Wniosek 3). W niektórych przypadkach utrudnia to gromadzenie danych o połowach poszczególnych stad, ponieważ stosowane są różne wymagania sprawozdawcze.

Prawodawca także obniżył techniczne kryteria w ramach narzędzi, których celem jest zapewnienie długofalowego zrównoważonego rozwoju. Wprowadzenie planów wieloletnich dla rybołówstwa było kluczowym narzędziem reform na rzecz regionalizacji WPRyb oraz przyjmowania długoterminowej perspektywy. Zgodnie z planem proces ten miałyby umożliwić przystosowanie środków do różnych akwenów morskich w dłuższym okresie. Niemniej zamiast przesunięcia perspektywy i uwzględnienia potrzeb poszczególnych regionów, plany wieloletnie stają się nazbyt często sposobem na unikanie przestrzegania postanowień polityki.

Decydenci wdrażają kolejne wyjątki, pomijając mechanizmy ochrony ekosystemu, które plany wieloletnie miały właśnie obejmować. Po uruchomieniu realizacji owych rozmytych planów przepisy te uznano za równoważne wobec WPRyb w codziennych pracach nad różnymi decyzjami, ostatecznie zastępując ją w praktyce. Oznacza to, że prawodawca obniżył ambicje zapowiedziane w 2013 r. zaledwie kilka lat później, ale już z mniejszym publicznym rozgłosem.

Zamiast traktować wymagane poziomy eksploatacji na poziomie MSY jako górny limit, członkowie Rady i Parlamentu w ramach planów wieloletnich ustalili „przedziały” wokół tych górnych granic, łącznie z poziomami przekraczającymi najwyższe wartości umożliwiające osiągnięcie MSY. Nazbyt często negocjatorzy wstępnych planów wieloletnich nie zważali na ostrzeżenia świata naukowego dotyczące szacunkowych przedziałów²² że takie podejście przyniesie więcej zagrożeń i obniży produktywność. Wkrótce stało się to normą we wszystkich regionach, wraz z lukami w kolejnych planach wieloletnich, jak np. wyjątki dla tzw. „stad stanowiących przyłów” od ogólnego celu MSY.²³

Analiza z roku 2019 – przeprowadzona przez Pew i inne organizacje pozarządowe (NGO)²⁴ pierwszego planu wieloletniego dla Morza Bałtyckiego uzgodnionego przez Radę i Parlament, pokazuje, jak zdeklasowane zostały w tym planie cele polityki i jak takie ograniczenie ambicji wpłynęło na kolejne plany wieloletnie.²⁵ Pomimo sprzeciwu niektórych posłów Parlament ostatecznie głosował za każdym razem zgodnie z wizją Rady, uzyskując w negocjacjach pewne ważne – choć ograniczone – udoskonalenia. W ten sposób każdy kolejny wieloletni plan wprowadzał nowe elementy elastyczności, które utrudniły osiągnięcie celów WPRyb.

Niejednokrotnie szczegółowe środki, jakie miały zostać zawarte w tych planach, dostosowane do szczególnych cech każdego typu rybołówstwa i każdego regionu, były pomijane albo zapomniane na dalszych etapach procesu. Pozostające elementy dawały priorytet elastyczności w zwiększaniu presji połowowej w stosunku do tego, co powinno pozostawać nadrzędnym priorytetem: ustalenie zrównoważonych limitów połowów mających na celu odbudowę stad, utrzymanie zdrowych ekosystemów oraz zapewnienie flocie unijnej stabilnych i rentownych połowów. Takie podejście doprowadziło do niepokojącej sytuacji na morzach, utrzymującego się status quo praktyk połowowych oraz elastyczności umożliwiającej coraz intensywniejsze połowy, które narażają na szwank zrównoważony rozwój. Ustanowiono w ten sposób niebezpieczne precedensy dla kolejnych planów wieloletnich, które wygasily w jeszcze szerszym zakresie ambicje wokół rybołówstwa.²⁶

3

Decyzje często sprzyjały raczej utrzymaniu status quo niż zmianie zachowań

Intencją prawodawcy było to, by reformy uzgodnione w 2013 r. zmieniły sposób zarządzania unijnym rybołówstwem oraz praktyki rybaków na morzu, co miało przynieść zrównoważone i korzystne wyniki. Chociaż obniżenie śmiertelności połowowej pozwoliło w wielu przypadkach osiągać te cele, decyzje nazbyt często było formułowane w taki sposób, aby raczej utrzymać status quo, niż go zmienić.

Na szczeblu europejskim ministrowie w Radzie nadal przyjmują opinie naukowe dotyczące rocznych limitów połowowych oraz propozycje Komisji jako punkt wyjścia w negocjacjach, które dążą do zmaksymalizowania tonażu kwot, jakie każde państwo członkowskie zdoła „ugrać” dla swojej floty w perspektywie krótkoterminowej. Kiedy reformy oddziaływały już na sytuację na morzach – redukując presję połowową albo narzucając mniej marnotrawne praktyki – decydenci często szukali luk umożliwiających dalsze utrzymywanie status quo. Zaliczyć tu można wprowadzenie nowych postanowień, które pozwalały na przyłów stad uszczuplonych na poziomie znacznie przewyższającym dopuszczalny przez doradztwo naukowe, zmiany interpretacji wymogów prawnych w zakresie presji połowowej celem dopuszczenia elastycznych przedziałów, jak również całkowite znoszenie limitów połowowych. W rezultacie nastąpiło zawężenie wdrażania reform i zabezpieczeń oraz pojawienie się nowych nieprzewidzianych konsekwencji.

Na szczeblu krajowym alokacja kwot raczej umacnia istniejące schematy działalności połowowej niż zachęca do stosowania bardziej zrównoważonych praktyk. W dużej mierze trendy te odzwierciedlają krajowe polityki i decyzje gospodarcze. Istotne wymogi WPRyB, które mogły wypłynąć na te społeczno-ekonomiczne trendy pozostają nadal wdrożone tylko częściowo. Na przykład artykuł 17 wymaga przejrzystych kryteriów środowiskowych, społecznych i gospodarczych w rozdzielaniu możliwości połowowych w poszczególnych państwach członkowskich, jak również dopuszcza zachęty dla rybołówstwa bardziej przyjaznego środowisku, niemniej proces decyzyjny pozostaje mało przejrzysty kosztem kryteriów społecznych i środowiskowych.²⁷ Oznacza to fiasko krajowych rządów państw członkowskich w podejmowaniu działań na szczeblu krajowym po uzgodnieniu tych reform na szczeblu unijnym, w tym także wymogów WPRyB.

Studium przypadku: Niepełne wprowadzenie obowiązku wyładunku

Obowiązek wyładunku mówi, że „wszystkie połowy objętych regulacjami gatunków handlowych znajdujące się na pokładzie muszą być wyładowywane i odliczane od odpowiednich kwot”.²⁸ Prawodawca zamierzał, by ten wymóg wprowadził fundamentalną i ambitną zmianę w stosunku do poprzedniej WPRyB, która wpłynęłaby na każdy aspekt wdrażania tejże polityki.

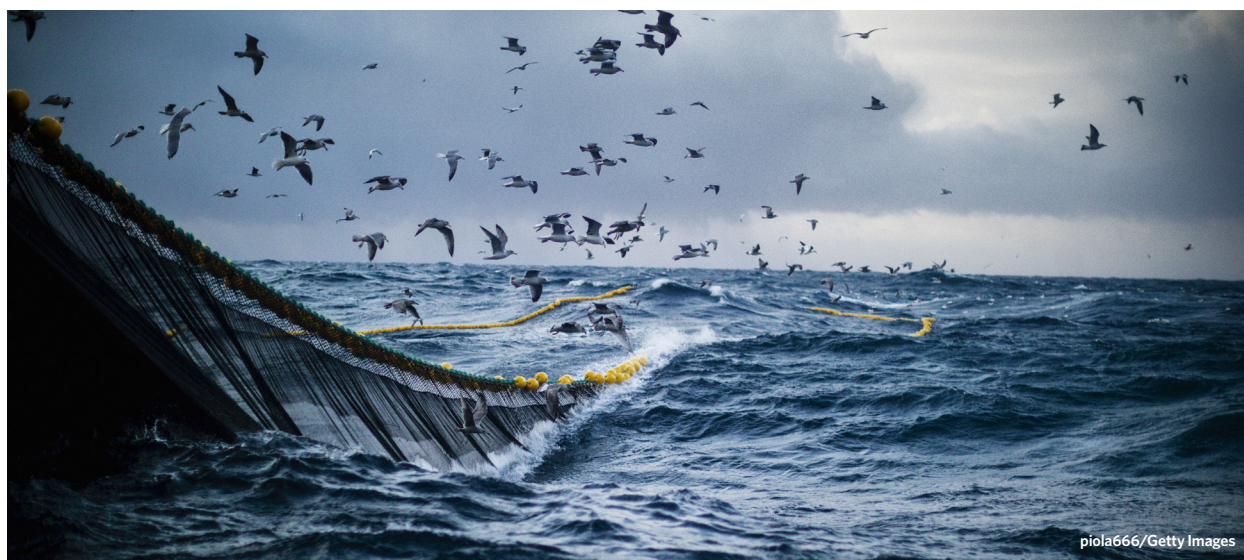
Wskutek poprzedniej WPRyB rybacy często odrzucali niechciane ryby, żywe bądź martwe, do morza z różnych względów o charakterze ustawowym albo gospodarczym. Czasami rybacy wyrzucali małe, mniej wartościowe ryby

z gatunków objętych kwotami w nadziei złowienia później bardziej wartościowych sztuk tego samego gatunku i zmaksymalizowania wartości swoich kwot. W innych przypadkach rybacy, którzy wyczerpali swoje kwoty na dany gatunek, wyrzucali ryby tego gatunku złapane podczas łowienia innych gatunków.

Aktualne zasady w zakresie obowiązku wyładunku mają na celu maksymalne ograniczenie przypadkowych połowów oraz odrzutów z jednostek połowowych. Prawodawca wyraźnie podał taką motywację, zamieszczając we wstępie do WPRyb stwierdzenie, że „przypadkowe połowy i odrzuty są znacznym marnotrawstwem zasobów i negatywnie wpływają na zrównoważoną eksploatację żywych zasobów morza i ekosystemów morskich oraz rentowność rybołówstwa”.²⁹ Polityka ta znalazła się wśród najwyższych priorytetów politycznych w procesie wdrażania reform WPRyb w kilku krajach.

Jednakże wdrażanie jej nie przebiegało gładko. W wielu regionach państwa członkowskie tworzyły regionalne „plany w zakresie odrzutów” wzywające Komisję do odłożenia wdrażania polityki na sam koniec przewidzianego okresu, co oznaczało jedynie wstępny postęp w latach poprzedzających. W ten sposób wdrożenie w stosunku do większości stad i łowisk zakumulowało się do jednej fazy „wielkiego wybuchu” w 2019 r., przez co wiele trudności zostało zepchniętych na margines, aż do końcowego odcinka procesu, które to podejście doprowadziło do wyraźniejszych trudności, kiedy to floty dostosowywały się w ostatnim roku. W niektórych przypadkach postrzeganie potencjalnych negatywnych skutków skłoniło ministrów do zwiększenia limitów połowowych w ramach politycznego „osłodzenia” gorzkiego posmaku wdrożenia zakazu odrzutów.³⁰ Choć obowiązek wyładunku wszedł w pełni 1 stycznia 2019 r.,³¹ niezbędne środki wspomagające i zmiany w funkcjonowaniu rybołówstwa nie zmaterializowały się całkowicie jeszcze do końca 2020 r.

Na każdym kolejnym etapie wdrażania ilości przypadkowych bądź niezamierzonych połowów stawały się coraz wyraźniejsze i nakładane były coraz to nowe obowiązki, których nie można było ignorować. Decydenci zaczęli postrzegać przyłów jako kłopot, który stwarzał zagrożenie dla zysków gospodarczych. W efekcie liczba wyjątków i modyfikacji limitów połowowych rosta. Zakres wyjątków od planów w zakresie odrzutów, uzgadnianych regionalnie przez państwa członkowskie, jeszcze bardziej skomplikował zasady i utrudnił kontrolę przez agencje wdrażające takie jak Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa (ang. European Fisheries Control Agency, EFCA).³² Owe plany w zakresie odrzutów, które pierwotnie miały być tymczasowe, stały się trwałymi przepisami technicznymi. Zmiany te jeszcze bardziej utrudniły szacowanie łącznych połowów na potrzeby oceny stad. W połączeniu z podnoszeniem limitów połowowych wprowadzane wyjątki doprowadziły do uformowania tej reformy, tak aby wpisała się w obecny schemat rybołówstwa, a nie zachęcała do zmian zachowań albo zarządzania kwotami na rzecz bardziej zrównoważonych i mniej marnotrawnych praktyk.



Sieci rybackie w północno-wschodnim obszarze Oceanu Atlantyckiego. Zarządzanie rybołówstwem w UE powoli się zmienia, ale zbyt wiele decyzji nadal utrzymuje status quo.

Niestosowanie się do obowiązku wyładunku było równoznaczne z nielegalnym odrzucaniem ryb i stawiało pod znakiem zapytania szacowanie stad oraz decyzje połowowe. Stwarzało także zagrożenie, iż większość postępów poczynionych w przybliżaniu połowów do zaleceń naukowych pójdzie na marne. Zagrożenia te pozostają niedoceniane i niewzględniane w unijnym procesie decyzyjnym dotyczącym połowów, który zakłada pełną zgodność z obowiązkiem wyładunku.

Wymóg stosowania nowych technologii mógłby tu pomóc. Bez systemów zdalnego monitorowania elektronicznego (ang. Remote Electronic Monitoring, REM), jak kamery na pokładach łodzi w celu kontrolowania i zapobiegania odrzutom, osoby odpowiedzialne nie są w stanie precyzyjnie sprawdzić, jakie ilości nadal się odrzuca. Oficjalne raporty mówią, iż przestrzeganie obowiązku jest na niskim poziomie,³³ co nasila potrzebę łagodzenia ryzyka nadmiernej śmiertelności połowowej. Zamiast wyznaczania ostrożnych limitów połowowych, były one pompowane w oparciu o optymistyczne założenia co do zasięgu i skuteczności obowiązku wyładunku.³⁴

Taka rzeczywistość kładzie tamę na drodze ku kolejnemu ważnemu celowi WPRyb, który powinien mieć charakter uzupełniający: zrównoważone poziomy eksploatacji.³⁵ Na zapewnienie wyjątków od obowiązku wyładunku, jak również elastyczności kwot, przeznaczono sporo zasobów i kapitału politycznego. Gdyby te wysiłki skierowano na wdrożenie potrzebnych narzędzi, umożliwiających monitorowanie i kontrolę, UE mogłaby już lepiej zarządzać łowiskami i byłaby bliżej osiągnięcia celów WPRyb.

4

Odizolowanie procesu decyzyjnego UE

WPRyb wyznacza kilka celów w ramach ochrony ekosystemów i dążenia do „dobrego stanu środowiska”, o którym mowa w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej (ang. Marine Strategy Framework Directive, MSFD).³⁶ Dobry stan, o którym tu mowa wykracza poza wydajność rybołówstwa, odnosząc się do ogólnego zdrowia ekosystemu. Pomimo tych celów i wyraźnych powiązań unijna polityka rybołówstwa pozostaje niewystarczająco ukierunkowana na osiągnięcie w praktyce przyjmowanych założeń. Naukowe zrozumienie zagrożeń względem różnorodności biologicznej oraz skutków zmiany klimatu dla europejskiego rybołówstwa poprawiło się w ciągu ostatnich siedmiu lat, podkreślając narastającą potrzebę zarządzania bardziej ostrożnego i opartego na ekosystemie, o czym mowa w Zielonym Ładzie UE i Strategii na rzecz bioróżnorodności, jak również w poprzedzających je dyrektywach.

W tym samym okresie unijni zarządzający rybołówstwem odpowiedzialni za wdrażanie WPRyb zaakceptowali większe zagrożenia dla funkcjonowania ekosystemów niż przewidywano w 2013 r. Decyzje w sprawie rybołówstwa są często sprzeczne z szerszymi celami polityki unijnej. Jednocześnie struktury w Komisji, jak również komunikacja w instytucjach i pomiędzy nimi, mogą zacieierać rolę zarządzania rybołówstwem w osiągnięciu ambitnych unijnych celów środowiskowych.

Aby zmienić tę sytuację, potrzebna jest zmiana strukturalna wraz z bardziej demokratycznym podejściem i odpowiedzialnością we wszystkich trzech instytucjach. Brak obu etapów wdrożenia i formalnej sprawozdawczości na temat osiągnięcia tych konkretnych celów wskazuje na brak nadrzędności.

Wiele z decyzji wykonawczych w sposób jawny nadaje priorytet wartościom komercyjnym nad innymi ważnymi względami, takimi jak funkcjonowanie ekosystemu, odbudowywanie uszczuplonych stad i ochrona wszystkich gatunków ryb. Dla przykładu, wprowadzanie innych celów w przypadku mniej wartościowych „stad stanowiących przyłów”, czy wręcz znoszenie limitów połowowych w stosunku do stad, o których niewiele wiadomo, jest dyktowane względami ekonomicznymi, lecz pozostaje w bezpośrednim konflikcie z celami WPRyb. Niskie uzupełnianie stad – niedobory w oczekiwanym uzupełnieniu stada o młode osobniki – w ostatnich latach wskazują na niepewne bądź niewystarczające zrozumienie trendów ekosystemowych, jak np. wyższa od oczekiwanej śmiertelność naturalna.

Fiasko przyjęcia podejścia do zarządzania rybołówstwem opartego na ekosystemie oznacza, że połączony wpływ presji antropogenicznej, jak przełowienie, wraz ze zmianą klimatu, na morskie sieci pokarmowe pozostaje słabo poznany i nie jest wystarczająco uwzględniany w procesie decyzji dotyczących rybołówstwa.

Unia Europejska niezmiennie pozostaje niezdolna do zapewnienia spójności decyzji podejmowanych w tym zakresie. W ministerstwach poszczególnych państw członkowskich, jak również w Komisji, urzędnicy odpowiedzialni za rybołówstwo często nie współpracują bezpośrednio z osobami odpowiedzialnymi za politykę środowiskową. Rutyną i akceptowanym faktem stało się to, że polityka dotycząca rybołówstwa może utrudniać osiągnięcie celów środowiskowych, nawet jeżeli liderzy polityczni podkreślają publicznie i na arenie międzynarodowej swoje prośrodowiskowe zaangażowanie.

Unijna polityka w zakresie rybołówstwa musi wpisywać się we wdrażanie Zielonego Ładu UE,³⁷ Strategii na rzecz bioróżnorodności³⁸ i innych międzynarodowych programów. Doroczne propozycje Komisji w sprawie rybołówstwa powinny wyraźnie wskazywać, jak pomagają wywiązywać się z szeroko pojmowanych zobowiązań oraz co zostanie zrobione, by uzgodnić te polityki dotyczące rybołówstwa, które są sprzeczne z innymi przyjmowanymi zasadami. Unijna Dyrekcja Generalna ds. Środowiska oraz Komisja Środowiska przy Parlamencie Europejskim muszą mieć więcej do powiedzenia w polityce dotyczącej rybołówstwa oraz częściej korzystać z możliwości interweniowania, kiedy polityka ta przeciwstawia się innym unijnym celom.



Załadunek wnoszony na pokład na wodach europejskich. Rozproszona odpowiedzialność doprowadziła do decyzji, które mogą być sprzeczne z szerszymi celami środowiskowymi, ze szkodą dla zasobów rybnych i ekosystemów.

Dokładniejsza analiza: Częsty brak spójności z celami polityki środowiskowej

Każdego roku Komisja publikuje sprawozdania na temat wyników gospodarczych, presji połowowej i wskaźników odbudowy stad, ale podaje niewiele informacji o tym, na ile skutecznie polityka pozwala osiągać sukces w rozwiązywaniu kilku zasadniczych problemów. Należą do nich między innymi:

- Spójność z podejściem ekosystemowym z artykułu 2.3 WPRyb.
- Spójność z celem MSFD osiągnięcia dobrego stanu środowiska z artykułu 2.5.j, dla którego wymogi w rybołówstwie nie zostały spełnione.
- Ustanowienie obszarów odbudowy stad ryb, o których mowa w artykule 8 WPRyb.
- Środki ochronne niezbędne do zapewnienia zgodności z wymaganiami ustawodawstwa Unii w dziedzinie środowiska, o których mowa w artykule 11 WPRyb.
- Tworzenie zachęt dla prowadzenia połowów o ograniczonym wpływie na środowisko, o czym mowa w artykule 17 WPRyb.³⁹

Wprawdzie odpowiedzialność za wdrożenie niektórych z tych środków leży po stronie państw członkowskich, jednak brak wyraźnie ustalonej sprawozdawczości skłania organizacje pozarządowe⁴⁰ do podejmowania prób wypełnienia luki informacyjnej. Zregionalizowane procesy, w ramach których państwa członkowskie miały ustalić środki ochrony środowiska, zamiast na wdrażaniu tychże środków i ewentualnych wyjątków skoncentrowały się niemal wyłącznie na obowiązku wyładunku.

W szczególnych przypadkach Komisja skorzystała ze swoich uprawnień na mocy artykułu 12, aby interweniować w wypadku poważnego zagrożenia dla żywych zasobów morza albo skłonić do udoskonaleń w środkach technicznych na rzecz mocno uszczuplonych stad – np. dorsza w Morzu Celtyckim w 2019 r. – zwykle napotykając sprzeciw Rady.⁴¹ Opracowanie zaleceń dotyczących połowów mieszanych przez Międzynarodową Radę Badań Morza (ang. International Council for the Exploration of the Sea, ICES) pozwoliło Komisji i Radzie wyjść poza problematykę pojedynczych gatunków. (ICES to międzyrządowa organizacja naukowa, która zapewnia bezstronne informacje o stanie i zrównoważonym korzystaniu z mórz i oceanów). Niemniej nawet w tych przypadkach scenariusze spójne z ekosystemowymi celami WPRyB są na ogół przeoczone na rzecz opcji, które zapewniają krótkofalowe korzyści gospodarcze czerpane z komercyjnie istotnych gatunków.

5

W zarządzaniu UE nadal dominuje myślenie krótkoterminowe

Krótkoterminowe cele gospodarcze i polityczne nazbyt często przeważają nad perspektywą długoterminową – jednym z naczelných celów zreformowanej WPRyB. Przykładem tego są niektóre nadmierne limity połowowe, np. w przypadku stada dorsza w Morzu Północnym,⁴² które jest przeławiane, chociaż już bliskie wyginięcia, czy inne jak wschodnie stado bałtyckiego dorsza, który nadal jest łowiony jako przyłów, pomimo załamania się jego populacji.⁴³ Kiedy ryzykowne decyzje doprowadzały do przewidywalnych konsekwencji w stanie stad, niejednokrotnie przyjmowane były ze zdziwieniem, niezadowolaniem z procesów naukowych albo żądaniami nowych wytycznych, które utrzymywały takie samo podejście. Przyszłe decyzje muszą uwzględniać skutki, jakie przyniosą w okresie dłuższym niż tylko jeden rok. Jeżeli ministrowie Rady nie chcą się tego podjąć, Komisja powinna upublicznić oceny skutków, które wykraczają poza jednoroczne zyski gospodarcze oraz uwzględniają szerszą politykę i prawo unijne.

Wśród przeszkód utrudniających dalszy postęp są: ciągłe podejście krótkoterminowe ministrów w Radzie podczas ustalania rocznych limitów połowowych (zob. analiza przypadku poniżej); nieprzejrzystość procesów w Radzie (zob. Wniosek 7), które podlegają silnemu lobbowaniu; a także nieustające wykorzystywanie argumentów społeczno-gospodarczych do usprawiedliwiania przeławiania.

Ponadto ustawodawcy zbyt często wykorzystują elastyczność planów wieloletnich – narzędzia, które powinno służyć perspektywie długofalowej – do podejmowania corocznych decyzji koncentrujących się na krótkoterminowych korzyściach. Łącznie, wszystkie te czynniki stanowią krok w tył w stosunku do poprzednich długoterminowych planów zarządzania, które sprawdzały się w praktyce i skłaniały ministrów do brania odpowiedzialności za odbudowywanie poszczególnych stad.

Studium przypadku: Proces ustalania limitów połowowych w Radzie

Pomimo udowodnionych korzyści płynących z dobrze zarządzanych łowisk liderzy przemysłu rybackiego ostrzegają często przed poważnymi problemami ekonomicznymi,⁴⁴ jakie mają wystąpić w przypadku pełnego wdrożenia WPRyB. To krótkoterminowe spojrzenie znajduje swoje odzwierciedlenie w decyzjach dotyczących limitów dopuszczalnego połowu (TAC) podejmowanych przez ministrów rybołówstwa zasiadających w Radzie. Uprawnienie do określania wskaźników TAC pozwala im podejmować wiążące decyzje w trakcie jednego spotkania, ale często dzieje się to w sposób uniemożliwiający zarządzanie stadami zapewniające ich długotrwałą stabilność.

Podejmowanie tych decyzji na jednym, dorocznym spotkaniu zwiększa presję wywieraną na wszystkie osoby decyzyjne zaangażowane w konkurencyjny proces dyplomatyczny, szczególnie w przypadku krajów dążących do przedstawienia swoich żądań prezydencji i Komisji. Ten tryb działania zachęca do prowadzenia nieoficjalnych negocjacji i zaniżania poziomu, co zwykle skutkuje nocnymi spotkaniami, na których w ostatniej chwili podejmuje się złożone decyzje i zawiera umowy, które mogą być niezgodne z podstawami naukowymi. W wyniku tego limity połowowe mają tendencję do zwiększania się z posiedzenia na posiedzenie Rady zamiast zbliżyć się do zaleceń naukowych czy wymogów prawnych WPRyb. Zainteresowane strony, media i opinia publiczna mają bardzo ograniczony wgląd w sposób podejmowania tych decyzji.

Myślenie krótkoterminowe prowadzi też zwykle do odkładania środków zaradczych, przez co gdy zostaną one wreszcie wprowadzone, mogą być bardzo drastyczne i szkodliwe ekonomicznie w dłuższej perspektywie. Spójrzmy na przykład na rozważania dotyczące stad dorsza w Morzu Bałtyckim. Dopuszczalne połowy TAC na 2020 r. musiały zostać znacznie zmniejszone po latach bezproduktywnego przeławiania — i to pomimo zbliżających się terminów WPRyb. Te problemy były przewidywalne i spodziewane.⁴⁵

6

Niejasna i niespójna sprawozdawczość zbyt często sprawia, że postępy są mało przejrzyste

Opinia publiczna nie otrzymuje jasnych informacji na temat postępów realizacji WPRyb. Zamiast raportowania dotyczącego kierunków i celów polityki Komisja nadal przedstawia informacje na temat mniej istotnych wskaźników — takich jak kryterium „limitów bezpiecznych biologicznie” — lub zmienia wskaźniki w kolejnych latach, nie tłumacząc przyczyny tych zmian.

Na przykład wprowadzenie kryterium „tonażu wyładunków” tuż przed terminem w 2020 r. — pomimo niezgodności tego takiego podejścia z celami WPRyb — wydaje się mieć na celu jedynie korzyści polityczne, nie zaś możliwość sprawdzenia, czy osiągnięto wskaźniki zrównoważonej eksploatacji wszystkich stad. Taki tryb podejmowania decyzji powoduje, że opinia publiczna nie jest w stanie ocenić, czy wady prowadzonej polityki zostały usunięte. W wyniku braku odpowiednich informacji strony zainteresowane mogą wyciągać bardzo różne wnioski na temat obowiązujących priorytetów, reagować na decyzje w odmienny sposób postrzegając kwestię postępów i utracić chęć lub możliwość osiągnięcia konsensusu w zakresie istotnych środków zarządzania. Komisja musi publikować dokładniejsze oficjalne oceny postępów w kolejnych latach, bazując na celach WPRyb, w szczególności w trakcie oceny realizacji WPRyb w 2022 r.

Studium przypadku: Ograniczone raportowanie przez Komisję Europejską danych dotyczących wskaźników eksploatacji i odtwarzania stad

UE publikuje jedynie ograniczone informacje dotyczące postępów w osiągnięciu celów WPRyb dotyczących odtwarzania biomasy stad (Artykuł 2.), w wyniku czego strony procesu nie mogą w prosty sposób ocenić luk danych i sposobu ich wypełnienia. Niezależni naukowcy podejmują próby ich uzupełnienia, a analizy postępów⁴⁶ na drodze do celów WPRyb pokazują obraz mniej pozytywny niż oficjalne raporty Komisji. Wstępne kroki Komisji w zakresie udostępnienia części danych dotyczących określonych wskaźników wymaganych prawnie za pośrednictwem Komitetu STECF zostały podjęte dopiero niedawno⁴⁷ w wyniku presji organizacji pozarządowych i dotyczą jedynie niewielkiej liczby stad. Osiągnięcie określonych celów, na przykład dotyczących biomasy w WPRyb, jest trudne, jeśli postępy nie są mierzone regularnie.



Gian Luca Salis/EyeEm przez Getty Images

Narzędzia połowowe na statku w porcie. Niespójne poziomy odniesienia utrudniają śledzenie postępów na drodze do położenia kresu przełowieniu i mogą być mylące dla opinii publicznej.

W obszarach zarządzanych w sposób zrównoważony ilość biomasy wzrosła, zarówno łącznie, jak i w konkretnych przypadkach. Istnieje jednak ryzyko, że ta ważna lekcja, a przy tym dobra wiadomość, zaginie we fragmentarycznych danych dotyczących biomasy publikowanych przez UE. Poszczególne przypadki, na przykład dorsza w Bałtyku⁴⁸ i Morzu Celtyckim,⁴⁹ również przedstawiają niepokojący obraz produktywnych niegdyś stad, które przełowiono do łatwego do przewidzenia poziomu załamania, a następnie kontynuowano przeławianie ich wyczerpanych populacji. Wyjątki i drobne zmiany celów dla przyłowu uniemożliwiają osiągnięcie celów WPRyb, nawet jeśli zmiana celów nie została nigdy formalnie ogłoszona.

Dla zapewnienia pełnego obrazu realizacji polityki kluczowe jest zatem zwrócenie się przez Komisję do naukowców o dokonanie oceny postępów w odniesieniu do celu dotyczącego biomasy. Obecny brak przejrzystości ma również skutek praktyczny. Zamiast dążenia do utrzymania stad na poziomach produktywnych (tj. wyższych poziomów biomasy), niektóre podejmowane decyzje dopuszczają wyższy poziom ryzyka, stawiając za cel jedynie zapobieganie załamaniu stada lub, co gorsza, na utrzymanie połowu stad zagrożonych wyczerpaniem.

Podejmowane w ramach polityki decyzje wpływające na wskaźniki eksploatacji i połowu, w szczególności limity roczne, są postrzegane rozbieżnie przez poszczególne zainteresowane strony. Spójrzmy na przykład na reakcje dotyczące limitów połowowych ustalonych przez Radę na rok 2020. Zdaniem Komisji stanowiły one wielkie osiągnięcie z powodu skupienia na wyładunkach (patrz Wniosek 1 — Dokładniejsza analiza) i środkach ograniczania szkód względem stad stanowiących przyłów.⁵⁰ Z kolei ocena organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony środowiska była bardziej negatywna — wskazywały one na konkretne wymogi WPRyb, niedotrzymanie terminu w roku 2020 i dalsze przeławianie wyczerpanych stad.⁵¹ Duży przemysł rybacki chętnie zaakceptował oficjalny optymizm dotyczący postępów.⁵²

To, czy limity połowowe w 2020 r. były zgodne z naukowymi punktami referencyjnymi wymaganymi przez WPRyb, powinno być przedmiotem analizy faktograficznej i prawnej, nie zaś opinii. Skoro jednak postrzeganie pierwotnych celów przez poszczególne strony było odmienne, również wyciągane wnioski musiały być różne. Spowodowało to frustrację osób zbliżonych do kręgów decyzyjnych dotyczących polityki i wprowadziło niepewność wśród opinii publicznej.

Obywatele UE mogą nie zdawać sobie sprawy z tego, że decydenci wybierali niekiedy niebezpieczne poziomy połowowe, przekraczając swój mandat — ryzykując szkody dla ekosystemu — w sytuacji, gdy środki zarządzania lub stany stad były nieprawidłowo przedstawiane jako nieuniknione trendy biologiczne zamiast jako wybory o charakterze politycznym. Przejrzyste raportowanie informacji w odniesieniu do demokratycznie ustalonych celów może pomóc w ustaleniu zakresów odpowiedzialności i zbudować lepszą platformę porozumienia.

Brak przejrzystości procesu decyzyjnego utrudnia postęp

Przejrzysty, oparty na naukowych podstawach i rozliczany w demokratyczny sposób proces podejmowania decyzji jest wymogiem wykraczającym poza cele WPRyb. Traktaty UE wymagają jasnego określenia odpowiedzialności instytucjonalnej i ponoszenia odpowiedzialności przed obywatelami. W kontekście przepisów środowiskowych w WPRyb, UE musi stosować podejście ostrożnościowe. (Patrz ramka 1). Co więcej, UE jest sygnatariuszem Konwencji o Dostępie do Informacji, Udziale Społeczeństwa w Podejmowaniu Decyzji oraz Dostępie do Sprawiedliwości w Sprawach Dotyczących Środowiska (Konwencja z Aarhus, 1998).⁵³

Pomimo tego proces podejmowania decyzji w ramach WPRyb jest niepotrzebnie skomplikowany i trudny w śledzeniu zarówno dla jego uczestników, jak i dla opinii publicznej. W wyniku tego zrozumienie przez strony zainteresowane argumentów leżących u podstaw podejmowanych decyzji jest utrudnione. Skutkuje to często brakiem wzajemnego zaufania uczestników procesu. W niektórych przypadkach brak wyznaczonej odpowiedzialności może prowadzić do decyzji, które wydają się sprzeczne z wymogami WPRyb i mają niejednokrotnie negatywny wpływ na środowisko morskie.

Proces podejmowania decyzji realizowany przez Radę za zamkniętymi drzwiami może być tu przykładem największej szkodliwości, jednakże konieczność podjęcia działań naprawczych w celu uzyskania przejrzystości i gwarancji dobrych rezultatów wprowadzanych zasad dotyczy każdej z instytucji. Na przykład Komisja w zasadzie nie publikuje uzasadnień swoich propozycji dotyczących limitów połowowych, które przekraczają poziom zalecany przez naukowców, ani też nie podaje faktycznej treści tych zaleceń w przypadku, gdy opublikowana podstawa naukowa nie odpowiada uzasadnieniu takiego limitu. W lipcu 2020 r. Komisja zapowiedziała jednak podjęcie⁵⁴ kroków mających na celu zwiększenie przejrzystości swoich propozycji i powiązanych procesów dotyczących ustalania limitów połowowych przez Radę. Kroki te zostały zrealizowane pod koniec 2020 r., poprawiając proces decyzyjny dotyczący limitów na rok 2021.⁵⁵ Głosowanie w Parlamencie Europejskim jest w naturalny sposób bardziej przejrzyste, ale zakres odpowiedzialności może ulec rozmyciu, gdyż europosłowie tworzą końcowe umowy we wspólnym procesie legislacyjnym z Radą — ponownie za zamkniętymi drzwiami.

Niekiedy procesy realizowane przez poszczególne strony jeszcze bardziej obniżają przejrzystość podejmowanych decyzji zamiast ją poprawić. Komitety doradcze (ang. Advisory Councils, ACs) powoływane na poziomie regionu lub branży rybołówstwa mają na przykład w założeniu łączyć przedstawicieli branży i innych zainteresowanych stron w celu świadczenia doradztwa instytucjom UE i krajom członkowskim. Ich zaangażowanie może pozwolić na otwartą dyskusję w zakresie problemów z realizacją polityki i opracowywanie praktycznych rozwiązań. Niektóre komitety mogą się poszczycić pozytywną historią świadczonego doradztwa, jednakże są też takie, których przydatność okazała się znacznie mniejsza, nie udzieliły one żadnych porad z powodu braku wewnętrznego konsensusu bądź też ich opracowania unikały jakichkolwiek kontrowersji przez zastosowanie podejścia „najmniejszego wspólnego mianownika”, powodującego usunięcie najistotniejszych treści.

Wynikiem tych problemów może być spowolnienie procesu tworzenia polityki ze względu na ryzyko pomijania komitetów doradczych na rzecz silniejszego uwzględniania interesów poszczególnych lobby bądź też zaciemniania przyjętych kompromisów i rozwiązań praktycznych, co jeszcze bardziej ogranicza przejrzystość decyzji podejmowanych za zamkniętymi drzwiami. Dyskusje prowadzone w ramach komitetów doradczych są ze swej natury pełne sporów. Zbliżenie procedur komitetów doradczych do wymogów prawnych WPRyb — na przykład w zakresie potrzeby wprowadzenia bezstronnego przewodniczącego i dokładnego przedstawiania zdania mniejszości — oraz uzależnienie finansowania publicznego od spełnienia tych warunków może pozytywnie wpłynąć na przejrzystość tych procesów.

Studium przypadku: Decyzje Rady podejmowane za zamkniętymi drzwiami

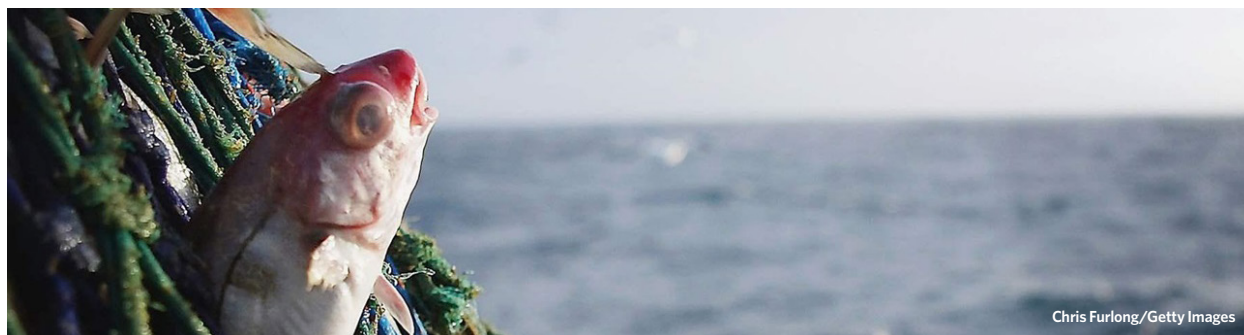
Pomimo reformy WPRyb z 2013 r. proces podejmowania decyzji przez Radę pozostaje tak samo nieprzejrzysty jak wcześniej: politycy podejmują decyzje techniczne dotyczące eksploatacji stad ryb na nocnych spotkaniach w zaciszu gabinetów. Dyskusje w izbie Rady nie są rejestrowane, ale nawet gdyby były, większość negocjacji dotyczących limitów połowowych jest podejmowana metodą dyplomacji wahadłowej między różnymi salami posiedzeń delegatów w budynku, co niweczy wszelkie próby zarejestrowania poszczególnych stanowisk. Konkurencyjny proces dyplomatyczny, w którym każdy kraj przedstawia swoje żądania prezydencji i Komisji zachęca do zakulisowego przyjmowania układów sprzecznych z deklaracjami. Limity połowowe rosną z posiedzenia na posiedzenie Rady zamiast stopniowo zbliżać się do zaleceń naukowych czy wymogów prawnych WPRyb.

Do 2020 r. propozycje w zakresie limitów połowowych regularnie nie były publikowane lub też pojawiały się w przestrzeni publicznej dopiero po zakończeniu procesów w Radzie. Sprawdzenie stopnia zgodności tych propozycji z zaleceniami naukowców wymaga wykonywania badań przez obserwatorów zewnętrznych. Niezgodności między obszarami lub stadami objętymi limitami połowowymi a zaleceniami naukowców oraz złożone korekty obowiązku wyładunku utrudniają lub wręcz uniemożliwiają porównanie dwóch publicznie dostępnych wartości w celu sprawdzenia, czy zalecenia te są przestrzegane. Zamiast tego oczekuje się, że obserwatorzy przyjmą na wiarę twierdzenia, że „wszystkie decyzje są podejmowane zgodnie z zaleceniami naukowymi”.⁵⁶

Ramka 3: Rzecznik Praw Obywatelskich ujawnia nieprzejrzystość WPRyb

W związku z latami braku przejrzystości⁵⁷ w zakresie ustanawiania przez Radę dozwolonych limitów połowowych określonych stad ryb Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich rozpoczął w 2019 r. dochodzenie, które wykazało nieprawidłowości w zarządzaniu dotyczące niejasnego procesu podejmowania decyzji przez Radę.⁵⁸ Zdaniem Rzecznika „Rada całkowicie zawiodła, w zakresie uchwycenia kluczowego powiązania demokracji i jawnego procesu podejmowania decyzji w kwestiach mających istotny wpływ na szeroko pojęte społeczeństwo. Jest to tym ważniejsze, że chodzi o decyzje dotyczące ochrony środowiska”. Nie jest zaskoczeniem fakt, że konkluzja ta wynikała ze skargi zgłoszonej przez organizację pozarządową zajmującą się środowiskiem (ClientEarth), nie zaś z instytucjonalnego dążenia do poprawy zakresu odpowiedzialności.

Wszystkie te problemy sprawiają, że opinia publiczna nie ma możliwości dokonania merytorycznej oceny stanowisk przyjętych przez rządy krajów członkowskich, ponieważ te stanowiska pozostają w zasadzie tajne. Poszczególne kraje odrzucają z kolei próby⁵⁹ przypisania im odpowiedzialności za przeławianie, zastaniając się tym, że decyzje są podejmowane przez innych. Co więcej, to ograniczenie jest poddawane niewielkiej tylko analizie, a prezentowane wyniki nie przyciągają dużego zainteresowania mediów. Powoduje to, że oficjalne komunikaty prasowe pozostają jedynym źródłem informacji. Przeprowadzone w 2019 r. dochodzenie Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich wykazało wiele analogicznych przypadków.⁶⁰ (Patrz ramka 3).



Plamiak złapany w sieć u wybrzeży Szkocji. Brak przejrzystości w procesie podejmowania decyzji dotyczących rybołówstwa może być mylący dla społeczeństwa i prowadzić do rezultatów sprzecznych z celami WPRyb.

Stada ryb współdzielone z krajami spoza UE stanowią wyzwanie dla osiągnięcia celów założonych w WPRyb

Ryby poławiane przez rybaków z UE przemieszczają się między wodami należącymi i nienależącymi do UE, na przykład akwenami przynależącymi do Norwegii, Wysp Owczych, czy, obecnie, Wielkiej Brytanii. Te tzw. „państwa trzecie” podejmują własne decyzje odnośnie do zarządzania łowiskami. Dane udostępnione przez Komisję i innych obserwatorów, takich jak New Economics Foundation, wskazują na większe ryzyko przełowienia stad współdzielonych z takimi krajami.⁶¹ Zaangażowanie państw trzecich w proces podejmowania decyzji może utrudniać przyjmowanie ustaleń dotyczących zrównoważonych limitów.

Przewycięlenie przeszkód na drodze do zrównoważonego zarządzania we współpracy z krajami spoza UE ma znaczenie kluczowe, szczególnie w okresie po brexicie, gdy UE i Wielka Brytania negocjują nowe umowy dotyczące wspólnego zarządzania. Zarządzanie stadami o szerokim zasięgu występowania w północno-wschodnim Atlantyku jest skomplikowane i wymaga stabilnej współpracy z uwzględnieniem wspólnych zasad zrównoważonego rozwoju oraz podejmowania decyzji opartych na analizach naukowych dla zagwarantowania odpowiedniego poziomu tego procesu, aby osiągnąć przyjęte przez UE cele WPRyb.⁶² UE musi przyjąć rolę lidera międzynarodowych negocjacji w celu dopasowania zarządzania wspólnymi stadami do przyjętych wspólnie celów oraz zapewnienia kontroli zasad stosowanych przez państwa trzecie.

Dokładniejsza analiza: Wspólne stada ryb a wdrożenie WPRyb

Trwające przełowienie stad pelagicznych w północno-wschodnim Atlantyku, wynikające częściowo ze sporów dotyczących udziałów wielkości połowowych między UE a innymi krajami, pokazuje trudności w zapewnieniu zrównoważonej gospodarki bez bardziej niezawodnych porozumień międzynarodowych oraz uwiidacznia istotność roli UE w zakresie dalszych działań mających na celu poprawę sytuacji w najważniejszych organizacjach zarządzających łowiskami regionalnymi. Te międzynarodowe organizacje są tworzone przez kraje mające wspólne interesy w zakresie zarządzania stadami ryb w danym regionie i ich utrzymania⁶³ — w tym przypadku jest to Komisja NEAFC (North-East Atlantic Fisheries Commission).

Zarówno UE, jak i Wielka Brytania muszą wyciągnąć wnioski z dziesięcioleci historii obowiązywania WPRyb i jej poprzedników, unikając podejmowania krótkoterminowych decyzji i niezrównoważonych działań, które utrudniały zarządzanie łowiskami w tym okresie. Jest to szczególnie istotne w świetle stanowiska Wielkiej Brytanii dotyczącego zarządzania po brexicie i wskazującego na ograniczone cele⁶⁴ w zakresie zabezpieczeń w zakresie zrównoważonego rozwoju. Krajowa ustawa o rybołówstwie obowiązująca w Wielkiej Brytanii⁶⁵ może potencjalnie podważyć wymogi dotyczące zrównoważonych połowów. Co więcej, w trakcie negocjowania przyszłego systemu ramowego wspólnego z UE⁶⁶ przedstawiciele Wielkiej Brytanii posługiwali się sformułowaniami wskazującymi na to, że względy naukowe mogą mieć niższy priorytet niż inne czynniki, takie jak „aspekty społeczno-ekonomiczne”, i to pomimo faktu, że umowa ramowa uzgodniona z UE w grudniu 2020 r. zawierała wzmocnienie zabezpieczeń w zakresie zrównoważonego rozwoju.

Również rola Komisji w negocjacjach dotyczących środków zarządzania łowiskami, prowadzonych z państwami trzecimi w imieniu UE, jest zbyt mało przejrzysta. Przedstawiciele branży są zapraszani do rozmów w ramach delegacji UE, natomiast inne zainteresowane strony, w tym organizacje pozarządowe, nie mogą w nich uczestniczyć. Przyczyny tego stanu rzeczy pozostają niejasne pomimo wielokrotnych wniosków o podanie uzasadnienia. Negocjatorzy z ramienia Komisji podejmowali co prawda próby poprawienia przepływu informacji — organizując na przykład briefingi dla stron spoza branży pozostających poza rozmowami UE/Norwegia — jednakże dostęp organizacji do tych istotnych działań negocjacyjnych oraz ich udział w procesie opracowywania mandatu UE do prowadzenia rozmów jest utrudniony w całkowicie nieakceptowalny sposób. Poprawa zarządzania tymi negocjacjami oraz ich dostępności i przejrzystości musi być traktowana jako priorytetowa, biorąc pod uwagę publicznych charakter zasobów rybnych.

Wnioski

Zreformowana WPRyb poprawiła zarządzanie łowiskami UE, przyczyniając się między innymi do zmniejszenia przełowienia i odbudowy niektórych stad, co pozytywnie wpłynęło na różnorodność biologiczną, inne stada i rybołówstwo. Trendy długoterminowe są w większości pozytywne. Jednakże spadek „woli politycznej”, jaki daje się zauważyć od chwili przyjęcia tej umowy, doprowadził do ograniczeń w zakresie wprowadzania określonych zasad, których powszechne wdrożenie było wymogiem WPRyb. Skutkiem tego spowolnienia jest opóźnienie potencjalnych korzyści, jakie WPRyb miała zapewnić.

Przekroczenie terminów uwzględnionych formalnie w prawie UE w 2013 r. — w tym na zakończenie przełowienia do roku 2020 — oznacza utratę szansy wywarcia pozytywnego wpływu na środowisko morskie i społeczności od niego zależne.

Dążenie do realizacji krótkoterminowych celów politycznych spowodowało najwyraźniej obniżenie ambicji decydentów poniżej poziomów wymaganych przez WPRyb, skutkując dopasowywaniem środków zarządzania do istniejących praktyk połowowych zamiast ich zmieniania. Również instytucje UE traktują niejednokrotnie zasady dotyczące łowisk jako oddzielne względem zasad środowiskowych i wyłączone z działań zrównoważonego rozwoju. Odizolowane decyzje podejmowane względem rybołówstwa oraz kompleksowe oceny postępów nie są też często komunikowane w otwarty sposób, co utrudnia opinii publicznej dostrzeżenie ich niespójności z innymi zasadami UE. Ten brak przejrzystości ma jeszcze większe znaczenie w kontekście międzynarodowego zarządzania rybołówstwem realizowanego przez UE we współpracy z innymi krajami.

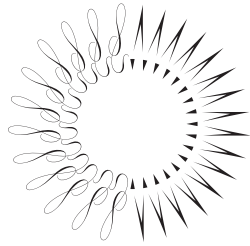
Istnieją poważne problemy uniemożliwiające spełnienie ambicji wyrażanych oficjalnie przez UE. Muszą one zostać pilnie rozwiązane, jeśli wdrożenie WPRyb ma zostać ukończone przed terminem wymaganej oceny postępów Komisji w 2022 r. i ewentualnym przystąpieniem do dalszych reform. Pełne wdrożenie WPRyb i osiągnięcie jej celów jest możliwe jedynie w sytuacji, gdy wszystkie instytucje UE odegrają swoje role w zakresie wymaganym traktatami i zgodnie z pełnym zakresem prawa UE ws. rybołówstwa.

Przypisy końcowe

- 1 The Pew Charitable Trusts, „Common Fisheries Policy Reform in the European Union”, <https://www.pewtrusts.org/en/projects/archived-projects/common-fisheries-policy-reform-in-the-european-union>.
- 2 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>.
- 3 Komisja Europejska, „Decyzja Komisji (UE) 2017/848 z dnia 17 maja 2017 r. ustanawiająca kryteria i standardy metodologiczne dotyczące dobrego stanu środowiska wód morskich oraz specyfikacje i ujednolicone metody monitorowania i oceny, oraz uchylająca decyzję 2010/477/UE”, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* (2017), <http://data.europa.eu/eli/dec/2017/848/oj>.
- 4 Organizacja Narodów Zjednoczonych, „Porozumienie w sprawie wprowadzenia w życie postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza z dnia 10 grudnia 1982 r. odnoszących się do ochrony międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących oraz zarządzania nimi” (1995), https://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/fish_stocks_agreement/CONF164_37.htm.
- 5 Komisja Europejska, „CFP Reform: Maximum Sustainable Yield,” 28 sierpnia 2020 r. https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/docs/body/msy_en.pdf.
- 6 Międzynarodowa Rada Badań Morza, „Plaice (*Pleuronectes Platessa*) in Subarea 4 (North Sea) and Subdivision 20 (Skagerrak)” (2019), <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2019/2019/ple.27.420.pdf>.
- 7 Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stanu realizacji wspólnej polityki rybołówstwa oraz konsultacji dotyczących uprawnień połowowych na 2020 r.” (2019), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0274&from=EN>.
- 8 Komisja Europejska, „Reforma wspólnej polityki rybołówstwa” (2009), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:EN:PDF>.
- 9 The Pew Charitable Trusts, „EU Fisheries Management Still Not in Line With Scientific Advice Despite 2020 Deadline” (2020), <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/09/02/eu-fisheries-management-still-not-in-line-with-scientific-advice-despite-2020-deadline>.
- 10 Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa, „STECF & Common Fisheries Policy,” Komisja Europejska, <https://stecf.jrc.ec.europa.eu/index.html>.
- 11 Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Dążenie do bardziej zrównoważonego rybołówstwa w UE”. Aktualna sytuacja i kierunki na 2021 r.” (2020 r.), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:248:FIN>.
- 12 The Pew Charitable Trusts, „EU Fisheries Management Still Not in Line With Scientific Advice.”
- 13 Komisja Europejska, „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Dążenie do bardziej zrównoważonego rybołówstwa w UE”.
- 14 Ibid.
- 15 Ibid.
- 16 Ibid.
- 17 Komisja Europejska, „EU Fleet Maintains High Profits Mainly Thanks to Sustainable Fishing Methods” (2019), https://ec.europa.eu/fisheries/press/eu-fleet-maintains-high-profits-mainly-thanks-sustainable-fishing-methods_en.
- 18 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?” An Assessment of the Effectiveness of the Baltic Sea Multi-Annual Plan (BSMAP)” (2019), <https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/09/baltic-map-review-final.pdf>.
- 19 Unia Europejska, „Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)” *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* C 326 26.10.2012 (2012), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>.
- 20 The Pew Charitable Trusts, „EU Fisheries Management Still Not in Line With Scientific Advice.”
- 21 The Pew Charitable Trusts, „Analiza decyzji Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w zakresie możliwości połowowych na północno-wschodnim Atlantyku na 2019 i 2020 r.” (2019), http://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2019/analysis_of_fisheries_council_agreement_on_fishing_opportunities_for_deep_sea_stocks_2019-2020.pdf.
- 22 Międzynarodowa Rada Badań Morza, „6.2.3.1 EU Request to ICES to Provide F_{msy} Ranges for Selected North Sea and Baltic Sea Stocks” (2016), https://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2015/Special_Requests/EU_FMSY_ranges_for_selected_NS_and_BS_stocks.pdf.
- 23 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?”

- 24 Ibid.
- 25 Ibid.
- 26 Ibid.
- 27 G. Carpenter and R. Kleinjans, „Who Gets to Fish? The Allocation of Fishing Opportunities in EU Member States” (New Economics Foundation, 2017), <https://neweconomics.org/uploads/files/Carpenter-Kleinjans-Who-gets-to-fish-16.03.pdf>.
- 28 Komisja Europejska, „Discarding and the Landing Obligation,” https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/discards_en.
- 29 Zob. motyw 26 „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013”, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 354, 28.12.2013.
- 30 L. Borges, „The Unintended Impact of the European Discard Ban,” *ICES Journal of Marine Science* fsaa200 (2020), <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsaa200>.
- 31 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?”
- 32 Europejska Agencja Kontroli Rybołówstwa, „Compliance Evaluation,” <https://www.efca.europa.eu/en/content/compliance-evaluation>.
- 33 Ibid.
- 34 L. Borges, „The Unintended Impact of the European Discard Ban.”
- 35 The Pew Charitable Trusts, „Recovering Fish Stocks and Fully Implementing the Landing Obligation: Managing Fishing Mortality to Meet CFP Objectives” (2018), <http://image.pewtrusts.org/lib/fe8215737d630c747c/m/1/NGO+Position+Recovering+fish+stocks+and+fully+implementing+the+Landing+Obligation.pdf>.
- 36 Unia Europejska, „Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. Ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego (dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej),” *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 164 25.6.2008 (2008), <http://data.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj>.
- 37 Komisja Europejska, „Europejski Zielony Ład”, https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en.
- 38 Komisja Europejska, „EU Biodiversity Strategy for 2030”, https://ec.europa.eu/environment/nature/biodiversity/strategy/index_en.htm.
- 39 Unia Europejska, „Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013”, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 354, 28.12.2013.
- 40 WWF, „Evaluating Europe’s Course to Sustainable Fisheries by 2020,” 11 grudnia 2018 r., <https://www.wwf.eu/?uNewsID=339493>.
- 41 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, „Uprawnienia połowowe 2020 w Atlantyku oraz Morzu Północnym i Śródziemnym: Rada osiąga porozumienie”, komunikat prasowy z 18 grudnia 2019 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/18/2020-fishing-opportunities-in-the-atlantic-north-and-the-mediterranean-seas-council-secures-agreement/#>.
- 42 Międzynarodowa Rada Badań Morza, „Cod (*Gadus Morhua*) in Subdivision 21 (Kattegat)” (2020), <http://www.ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2020/2020/cod.27.21.pdf>.
- 43 The Pew Charitable Trusts, „Fit for Purpose?”
- 44 Europêche, „EU Fishing Sector Demands Realism and Flexibility in Face of the Imminent Arrival of the ‘Perfect Storm’”, komunikat prasowy, 21 lutego 2018 r., <http://europeche.chil.me/post/eu-fishing-sector-demands-realism-and-flexibility-in-face-of-the-imminent-arriva-196034>.
- 45 The Pew Charitable Trusts, „Po nocnych obradach Rada UE ustala zbyt wysokie limity połowów”, 15 listopada 2017 r., <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2017/11/15/after-all-night-meeting-eu-council-sets-catch-limits-too-high>.
- 46 R. Froese i in., „Progress Towards Ending Overfishing in the Northeast Atlantic”, *Marine Policy* (2020), <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2020.104282>.
- 47 Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries, „Monitoring the Performance of the Common Fisheries Policy, (STECF-Adhoc-19-01) Version 1.2” (2019), https://stecf.jrc.ec.europa.eu/reports/cfp-monitoring/-/asset_publisher/oz5O/document/id/2484866.
- 48 BirdWatch Ireland, „The Sad Story of European Cod”, 12 grudnia 2019 r., <https://birdwatchireland.ie/the-sad-story-of-european-cod/>.
- 49 Ibid.
- 50 Komisja Europejska, „AGRIFISH Council 16-17 December 2019 Brussels”, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/sinkevicius/announcements/press-statement-agrifish-council-16-17-december-2019-brussels_en.
- 51 F. Harvey, „EU Ministers Opt to Continue Overfishing, Despite 2020 Deadline”, *The Guardian*, 18 grudnia 2019 r., <https://www.theguardian.com/environment/2019/dec/18/eu-ministers-opt-to-continue-overfishing-despite-2020-deadline>.
- 52 Europêche, „Fisheries Council Secures Sustainable Catch Limits for 2020”, komunikat prasowy, 18 grudnia 2019 r., <http://europeche.chil.me/post/fisheries-council-secures-sustainable-catch-limits-for-2020-278327>.

- 53 Europejska Komisja Gospodarcza, „Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, done at Aarhus, Denmark on 25 June 1998” (1998), <https://www.unece.org/env/pp/treatytext.html>.
- 54 Komisja Europejska, „Commissioner Sinkevičius Announces More Transparency on Its Proposals for Fishing Opportunities” (2020), https://ec.europa.eu/fisheries/press/commissioner-sinkevi%C4%8Dius-announces-more-transparency-its-proposals-fishing-opportunities_en.
- 55 Komisja Europejska, „Deep-Sea Fisheries: Commission Proposes Measures to Conserve Stocks in the North-East Atlantic”, komunikat prasowy, 22 października 2020 r., https://ec.europa.eu/fisheries/press/deep-sea-fisheries-commission-proposes-measures- conserve-stocks-north-east-atlantic_en.
- 56 Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, „Bałtyk: Rada określa limity połowowe na 2020 r.”, komunikat prasowy, 15 października 2019 r., <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/10/15/baltic-sea-council-agreement-on-2020-catch-limits/>.
- 57 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>.
- 58 Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie 640/2019/TE dotyczącej przejrzystości procesu decyzyjnego Rady UE prowadzącego do przyjęcia corocznych rozporządzeń ustalających kwoty połowowe”, 29 kwietnia 2020 r., <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/127388>.
- 59 G. Carpenter, „Landing the Blame: Overfishing in the Northeast Atlantic 2020” (New Economics Foundation, 2020), <https://neweconomics.org/2020/03/landing-the-blame-overfishing-in-the-northeast-atlantic-2020>.
- 60 Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich, „Decyzja w sprawie 640/2019/TE”.
- 61 G. Carpenter and R. Kleinjans, „Landing the Blame: Overfishing in EU Waters 2001-2015” (New Economics Foundation, 2015), <https://neweconomics.org/uploads/files/Landing-the-Blame-full-report.pdf>.
- 62 The Pew Charitable Trusts, „A Path to a New Fisheries Management Agreement Between the EU and the UK”, 18 czerwca 2020 r., <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2020/06/a-path-to-a-new-fisheries-management-agreement-between-the-eu-and-the-uk>.
- 63 The Pew Charitable Trusts, „FAQ: What Is a Regional Fishery Management Organization?” 23 lutego 2012 r., <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/fact-sheets/2012/02/23/faq-what-is-a-regional-fishery-management-organization>.
- 64 The Pew Charitable Trusts, „Czy Wielka Brytania dotrzyma swoich obietnic dotyczących połowów po brexicie?”, 24 lutego 2020 r., <https://www.pewtrusts.org/en/research-and-analysis/articles/2020/02/24/will-the-uk-deliver-on-its-post-brexit-fishing-promises>.
- 65 Parlament Wielkiej Brytanii, „Beyond the Common Fisheries Policy: Scrutiny of the Fisheries Bill” (2019), <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmsselect/cmenvfru/1722/172208.htm>.
- 66 Parlament Wielkiej Brytanii, „Draft Working Text for a Fisheries Framework Agreement Between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union” (2020), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/886009/DRAFT_Fisheries_Framework_Agreement.pdf.



THE
PEW
CHARITABLE TRUSTS

pewtrusts.org