



Odbor za ribarstvo

2015/2092(INI)

18.9.2015

NACRT IZVJEŠĆA

o novoj zajedničkoj ribarstvenoj politici (ZRP): struktura tehničkih mjera i
višegodišnjih planova
(2015/2092(INI))

Odbor za ribarstvo

Izvjestitelj: Gabriel Mato

SADRŽAJ

	Stranica
PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	9

PRIJEDLOG REZOLUCIJE EUROPSKOG PARLAMENTA

o novoj zajedničkoj ribarstvenoj politici (ZRP): struktura tehničkih mjera i višegodišnjih planova (2015/2092(INI))

Europski parlament,

- uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 43.,
 - uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1380/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o zajedničkoj ribarstvenoj politici, a posebno njezin članak 7. stavak 2. te članke 9. i 10.,
 - uzimajući u obzir članak 52. Poslovnika,
 - uzimajući u obzir izvješće Odbora za ribarstvo (A8-0000/2015),
- A. budući da od 2009. nije zabilježen gotovo nikakav napredak u zakonodavnim aktima u vezi s tehničkim mjerama i višegodišnjim planovima, s jedne strane zbog toga što su se oko prijedloga Komisije o dotičnim planovima javile nesuglasice među europskim institucijama u pogledu ovlasti pojedinih institucija u postupku donošenja odluka u smislu članka 43. UFEU-a te, s druge strane, zbog toga što se, kad je riječ o tehničkim mjerama, javio problem oko usklađivanja zakonodavstva s Ugovorom iz Lisabona;
- B. budući da je jedan od ciljeva reforme zajedničke ribarstvene politike (ZRP) postizanje najvišeg održivog prinosa upotrebom ekosustavnog pristupa te da su tehničke mjere i višegodišnji planovi, u smislu mjera očuvanja, glavna sredstva za postizanje tog cilja;
- C. budući da se među glavnim promjenama koje su uvedene reformom ZRP-a iz 2013. nalaze sprečavanje odbacivanja ulova i regionalizacija;
- D. budući da tehničke mjere trenutačno čine složen, heterogen i neorganiziran sustav odredbi koje su često nedosljedne, pa čak i međusobno kontradiktorne, te su teško razumljive u sektoru ribarstva;
- E. budući da su složenost tehničkih mjera i s time povezane poteškoće te manjak poticaja i konkretnih pozitivnih rezultata ZRP-a doprinijeli stvaranju nepovjerenja među ribarima;
- F. budući da cilj preispitivanja tehničkih mjera treba biti poboljšanje održivosti ribolovnih resursa bez ugrožavanja isplativosti ribolovnih aktivnosti, utemeljeno na čvrstim znanstvenim osnovama;
- G. budući da zabrana odbacivanja ulova i cilj najvišeg održivog prinosa podrazumijevaju povećanje selektivnosti ribolovnih alata;
- H. budući da zabrana odbacivanja ulova podrazumijeva korjenitu promjenu pristupa upravljanju ribarstvom, zbog čega je nužno na potpuno drugačiji način pristupiti tehničkim mjerama u ključnim područjima kao što je sastav ulova;

- I. budući da zbog neizražavanja stajališta Vijeća nije bilo moguće uskladiti zakonodavstvo u vezi s tehničkim mjerama s Ugovorom iz Lisabona i da se u okviru reforme ZRP-a ta blokada naizgled rješava delegiranim aktima koje je usvojila Komisija na prijedlog država članica;
- J. budući da je potrebno utvrditi zajednička osnovna načela za sve morske bazene u vidu okvirne uredbe usvojene postupkom suodlučivanja („redovni zakonodavni postupak” u skladu s Ugovorom iz Lisabona), kako bi se zajamčili jednaki uvjeti za sve subjekte te olakšala provedba tehničkih mjera i nadzor nad njima;
- K. budući da u donošenju regionalnih mjera ili mjera podložnih čestim promjenama nije potrebno suodlučivanje, ali je nužno zadržati ga kad je riječ o zajedničkim pravilima za sve morske bazene ili o mjerama koje se u nekom razumnom razdoblju neće mijenjati;
- L. budući da se regionalizacijom može zajamčiti prilagodba pravila posebnostima svakog ribolovnog područja i svakog bazena te tako omogućiti fleksibilnost i brze reakcije u hitnim situacijama;
- M. budući da regionalizacija može doprinijeti pojednostavljenju i boljem razumijevanju pravila koja bi tada bila bolje prihvaćena u sektoru ribarstva, posebno ako taj sektor bude uključen u postupak donošenja pravila;
- N. budući da regionalizacija ne bi trebala dovesti do ponovne nacionalizacije, jer to nije sukladno sa ZRP-om, s obzirom na to da je riječ o zajedničkoj politici u kojoj EU ima izričite ovlasti zbog dijeljenja resursa;
- O. budući da usvajanje tehničkih mjera na osnovi regionalizacije treba biti u skladu s modelom koji su suzakonodavci dogovorili u okviru nove zajedničke ribarstvene politike, tj. s donošenjem delegiranih akata od strane Komisije na temelju zajedničkih preporuka relevantnih država članica;
- P. budući da su pojedini prijedlozi konkretnih uredbi koji uključuju tehničke mjere (lebdeće (ploveće) mreže, slučajan ulov kitova i dupina, zabrana rezanja peraja morskim psima na plovilima ili dubokomorski ribolov) smatrani kontroverznima; da su neki prijedlozi – poput onog o ribolovu dubokomorskih stokova u sjeveroistočnom Atlantiku – blokirani već više od tri godine; budući da je postupak u vezi s korištenjem lebdećih (plovećih) mreža pri ribolovu također zaustavljen te da su regionalne organizacije za upravljanje ribarstvom u nekoliko navrata odbacile posebne uredbe o tehničkim mjerama, kao na primjer u slučaju uklanjanja peraja morskih pasa na plovilima;
- Q. budući da važeće tehničke mjere za Sredozemno more nisu uvijek prilagođene potrebama različitih lokalnih ribolovnih područja;
- R. budući da je područje Sredozemlja po svojim obilježjima vrlo različito od ostalih ribolovnih područja Unije jer se dijeli s trećim zemljama čija se pravila o očuvanju iznimno razlikuju od europskih;
- S. budući da je učinkovitost višegodišnjih planova usvojenih između 2002. i 2009. bila neujednačena, a općenito gledajući, najlošiji su rezultati povezani s neučinkovitošću pojedinih instrumenata i s propustima u nadzoru;

- T. budući da je reformom ZRP-a uvedena obveza istovara, a da se nije riješila nefleksibilnost karakteristična za sustav ukupnog dopuštenog ulova i kvota;
- U. budući da je moguće predvidjeti poteškoće u primjeni zabrane odbacivanja ulova u mješovitom ribolovu gdje se mora voditi računa o vrstama koje ograničavaju ribolov („choke species”), razumno je u okviru višegodišnjih planova prednost dati instrumentima kao što je uređenje ribolovnog napora, koji nisu nefleksibilni poput sustava ukupnog dopuštenog ulova i kvota te kojima bi se olakšalo postizanje cilja najvišeg održivog prinosa, unapređujući tako gospodarske rezultate flote za određenu stopu ribolovne smrtnosti;
- V. budući da je, u skladu s Ugovorom iz Lisabona, Europski parlament jedan od suzakonodavaca u području ribarstva, osim kad je riječ o ukupnom dopuštenom ulovu i kvotama;
- W. budući da od 2009. nije usvojen nijedan višegodišnji plan jer su prijedlozi blokirani u Vijeću;
- X. budući da su u okviru međuinstitucijskih radnih skupina za višegodišnje planove suzakonodavci prepoznali važnost suradnje u cilju pronalaska pragmatičnog načina za postizanje napretka u pogledu višegodišnjih planova, bez obzira na različita mišljenja o tumačenju pravnog okvira;
- Y. budući da se višegodišnjim planovima treba uspostaviti čvrst i trajan okvir za upravljanje ribarstvom; budući da se trebaju temeljiti na najboljim i najnovijim raspoloživim znanstvenim i socioekonomskim istraživanjima te biti fleksibilni kako bi se prilagodili razvoju stokova i uskladili s donesenim godišnjim odlukama o raspodjeli ribolovnih mogućnosti;
- Z. budući da su, u okviru međuinstitucijske radne skupine za višegodišnje planove, kao zajednički elementi budućih višegodišnjih planova utvrđeni cilj najvišeg održivog prinosa i rok za njegovo postizanje, referentna točka očuvanja za aktivaciju zaštitnih mjera, mehanizam prilagodbe nepredviđenim promjenama u okviru znanstvenog savjetovanja i klauzula o preispitivanju;
- AA. budući da planovi trebaju uključivati opći cilj koji se može postići administrativnim mjerama i koji se temelji na znanstvenom savjetovanju; budući da taj opći cilj treba obuhvaćati visoke i stabilne prinose, što se treba odražavati u godišnjim odlukama Vijeća o ribolovnim mogućnostima, u svjetlu najnovijih znanstvenih istraživanja; budući da te godišnje odluke ne trebaju nadilaziti strogo definirano područje raspodjele ribolovnih mogućnosti te treba izbjegavati velike promjene u njima koliko je to moguće;
- AB. budući da presuda Suda od 26. studenog 2014. u predmetima C-103/12 Parlament protiv Vijeća i C-165/12 Komisija protiv Vijeća, u vezi s dodjelom ribolovnih mogućnosti u vodama Europske unije ribarskim plovilima koja plovo pod zastavom Bolivarijanske Republike Venezuele u isključivom gospodarskom pojasu uz obalu Francuske Gvajane, predstavlja presedan jer se njome razjašnjavaju sadržaj i ograničenja različitih pravnih temelja navedenih u članku 43. UFEU-a te se članak 43. stavak 3. može koristiti kao pravni temelj samo u kontekstu raspodjele ribolovnih mogućnosti, kao što je to slučaj u

navedenim odredbama o najvišem održivom prinosu i kvotama;

- AC. budući da se očekuje presuda Suda u predmetu C-124/13 Parlament protiv Vijeća o Uredbi Vijeća (EU) br. 1243/2012 u vezi s uspostavljanjem dugoročnog plana za stokove bakalara, u kojem Parlament tvrdi da je ta Uredba, s obzirom na njezin cilj i sadržaj, trebala biti usvojena na temelju članka 43. stavka 2. UFEU-a, uz korištenje redovnog zakonodavnog postupka u kojemu Parlament ima ulogu suzakonodavca; budući da se i Parlament protivi podjeli prijedloga Komisije, s obzirom na činjenicu da je Vijeće podijelilo prijedlog u dva zakonodavna akta;
- AD. budući da je postignut napredak u slučaju višegodišnjeg plana za Baltik, gdje je Vijeće pristalo surađivati s Parlamentom kako bi usvojili ciljeve u pogledu ribolovne smrtnosti;
- AE. budući da će se, s obzirom na to da ne postoje višegodišnji planovi, najmanje dopuštene lovne veličine za očuvanje moći odrediti u okviru planova za odbačeni ulov, usvojenih u delegiranim aktima Komisije na temelju preporuka relevantnih zemalja članica;
- AF. budući da će planovi za odbačeni ulov imati ključnu ulogu jer promjena najmanjih dopuštenih lovničkih veličina za očuvanje može dovesti do promjena u ribolovnim tehnikama te bi slijedom toga došlo do promjene ribolovne smrtnosti i biomase jedinki koje se mrijeste, dvaju elemenata koji spadaju u mjerljive ciljeve višegodišnjih planova; budući da bi se promjenom najmanjih dopuštenih lovničkih veličina u okviru delegiranih akata vanjskim utjecajem promijenili glavni parametri višegodišnjih planova;
- AG. budući da su suzakonodavci željeli da delegirani akti budu prolaznog karaktera te da razdoblje njihove valjanosti ne bude duže od tri godine;
- AH. budući da se najmanje dopuštene lovne veličine za očuvanje za određenu vrstu mogu razlikovati od zone do zone, kako bi se vodilo računa o specifičnim obilježjima ribolovnog područja i korištenih alata; budući da je, kad god je to moguće, poželjno donijeti horizontalne odluke za sve zone, u cilju olakšanja nadzornih zadaća;
1. smatra da buduće tehničke mjere trebaju biti pojednostavljene, uvrštene u jasno strukturirani pravni okvir te uspostavljene na čvrstim znanstvenim temeljima;
 2. smatra da je nužno preispitivanje tehničkih mjera kako bi se ispravila složenost i heterogenost aktualnih pravila, poboljšala njihova znanstvena utemeljenost, povećala njihova konherentnost te kako bi se poboljšalo prihvaćanje tih pravila u sektoru ribarstva;
 3. smatra da se, koliko je to moguće, tehničke mjere trebaju prilagoditi posebnostima svakog ribarstva i svake regije, čime će se pridonijeti boljim ostvarenjima u dotičnom sektoru;
 4. smatra da je, u cilju boljeg poštovanja pravila u sklopu ZRP-a u sektoru ribarstva, nužno veće sudjelovanje ribara u postupku donošenja odluka, kao i uvođenje poticaja u cilju povećanja pomoći namijenjene inovacijama i većoj selektivnosti ribolovnih alata;
 5. smatra da je nužno zadržati postupak suodlučivanja pri usvajanju zajedničkih pravila za sve morske bazene ili pri usvajanju pravila koja se neće mijenjati u nekom razumnom

vremenskom roku;

6. vjeruje da nije potrebno koristiti se postupkom suodlučivanja pri usvajanju regionalnih mjera ili mjera koje su podložne čestim promjenama;
7. smatra da se ustroj zakonodavstva povezanog s tehničkim mjerama treba temeljiti na tri područja koja se uređuju suodlučivanjem i na četvrtom području u kojem bi se primjenjivala regionalizacija; prva tri područja obuhvaćala bi skup zajedničkih i centraliziranih pravila, skup posebnih pravila za najvažnije morske bazene te određeni broj konkretnih tehničkih propisa; sve te mjere usvajale bi se postupkom suodlučivanja; s druge strane, u slučaju pravila regionalnog tipa ili pravila podložnih čestim promjenama primjenjivala bi se regionalizacija;
8. smatra da je potrebno procijeniti mogućnosti i učinkovitost konkretnih uredbi utemeljenih na tehničkim mjerama (kao što su mjere povezane s lebdećim (plovećim) mrežama, slučajnim ulovom kitova i dupina, zabranom rezanja peraja morskim psima na plovilima ili dubokomorskim ribolovom), kao i socioekonomske posljedice koje bi te uredbe mogle imati na flote EU-a;
9. smatra da je prijeko potrebno uspostaviti koherentan skup operativnih tehničkih mjera za svaki od tri glavna bazena, vodeći računa o posebnim karakteristikama svakog bazena, posebno kad je riječ o Sredozemlju gdje odluke na razini Unije mogu imati važan utjecaj na tržišno natjecanje između europskih ribara i flote trećih zemalja;
10. i dalje je mišljenja da, s obzirom na zabranu odbacivanja ulova, zakonodavstvo o tehničkim mjerama u područjima poput sastava ulova treba biti dovoljno fleksibilno kako bi se u stvarnom vremenu u obzir uzeli najnovija zbivanja u ribarstvu i napredak u povećanju ribolovne selektivnosti;
11. smatra da bi se pri preispitivanju tehničkih mjera u obzir trebao uzeti njihov učinak na pitanje očuvanja resursa, ali i na troškove poslovanja i isplativost ribolovnih aktivnosti;
12. misli da bi se cilju očuvanja koji se nastoji postići zakonodavstvom o tehničkim mjerama moglo pridonijeti mjerama usmjerenim na poboljšanje upravljanja ponudom i potražnjom uz veće usredotočenje sektora na proizvođačke organizacije, čime bi se omogućila optimizacija rezultata kojima se teži u okviru zakonodavstva Unije;
13. smatra da će višegodišnji planovi imati sve važniju ulogu u okviru ZRP-a u području očuvanja ribolovnih resursa, s obzirom na to da predstavljaju najpogodnije sredstvo za usvajanje i primjenu specifičnih tehničkih mjera na regionalnoj razini;
14. vjeruje da su zakonodavci trebaju nastaviti raditi na postizanju dogovora o višegodišnjim planovima na temelju sudske prakse Suda Europske unije;
15. smatra da višegodišnji planovi trebaju predstavljati čvrst i trajan okvir za upravljanje ribarstvom te da se trebaju temeljiti na najnovijim dostupnim znanstvenim i socioekonomskim istraživanjima, prilagođavajući se razvoju stokova i pružajući fleksibilnost za donošenje godišnjih odluka Vijeća o ribolovnim mogućnostima; smatra da te godišnje odluke ne trebaju nadilaziti strogo definirano područje raspodjele ribolovnih mogućnosti te treba izbjegavati velike promjene u njima koliko je to

moгуće;

16. smatra da je, kako bi se postigao cilj najvišeg održivog prinosa, potrebno izraditi buduće višegodišnje planove uz unaprijed određeni raspored, referentnu točku očuvanja za aktivaciju zaštitnih mjera, mehanizam za prilagodbu promjenama u okviru znanstvenih istraživanja i klauzulu o preispitivanju;
17. smatra da je, kako bi se izbjegli problemi koji proizlaze iz obveze istovara u mješovitom ribarstvu, razumno dati prednost uređenju ribolovnog napora koje nije nefleksibilno poput sustava ukupnog dopuštenog ulova i kvota;
18. misli da je nužno poboljšati sudjelovanje zainteresiranih strana u sastavljanju i razradi višegodišnjih planova u okviru savjetodavnih vijeća i u svim odlukama koje se tiču regionalizacije;
19. misli da Europski parlament treba pažljivo razmotriti delegirane akte u vezi s planovima za odbačeni ulov;
20. smatra da prijelazno razdoblje valjanosti delegiranih akata povezanih s planovima za odbačeni ulov, uključujući izmjene najmanjih dopuštenih lovnih veličina, ne bi smjelo premašiti granicu od tri godine jer bi ih trebalo zamijeniti višegodišnjim planom te je stoga potrebno što prije usvojiti višegodišnje planove;
21. mišljenja je da bi odluke o najmanjim dopuštenim lovniim veličinama u okviru regionalizacije trebalo usvajati s obzirom na činjenicu da je trenutačno potrebno izbjegavati porast tih veličina za svaku vrstu jer bi se tako otežao nadzor te bi moglo doći do nepravilnosti ili prijevara u stavljanju robe na tržište;
22. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

La reforma de la Política Pesquera Común (PPC) realizada en 2013 incluyó entre sus objetivos la consecución del Rendimiento Máximo Sostenible (RMS), utilizando un enfoque ecosistémico. Tanto las medidas técnicas como los planes plurianuales, en tanto que medidas de conservación, son las principales herramientas para alcanzar estos objetivos.

Sin embargo, desde 2009, apenas se han registrado avances en los expedientes legislativos relativos tanto a las medidas técnicas como a los planes plurianuales. En este último caso, se llegó a un bloqueo interinstitucional. Este bloqueo fue debido a que las propuestas legislativas de planes plurianuales incluían la distribución de posibilidades de pesca entre las normas de control de las capturas. Con esto, las propuestas de la Comisión creaban fricciones a cuenta del artículo 43 del TFUE. En el caso de las medidas técnicas, las dificultades se derivaban del alineamiento de la legislación con el Tratado de Lisboa.

2. Las medidas técnicas

El objetivo de las medidas técnicas consiste en evitar las capturas de juveniles y otras capturas accesorias. En principio, la base del sistema está constituida por tres reglamentos que siguen una lógica geográfica (Báltico, Mediterráneo y Atlántico y otras aguas). Las medidas técnicas son un conjunto específico de reglas, pero a veces forman parte de un conjunto más amplio de instrumentos de gestión, tales como los planes plurianuales. También hay reglamentos específicos, como el de la prohibición de las redes de enmalle a la deriva, la prevención de capturas accidentales de cetáceos o la prohibición del corte de las aletas de los tiburones a bordo. De este modo las medidas técnicas están dispersas en más de treinta diferentes reglamentos y constituyen un sistema complejo, heterogéneo y desorganizado de disposiciones, que con frecuencia carecen de coherencia e incluso llegan a ser contradictorias.

La complejidad de las medidas técnicas en parte se debe a que han sido adoptadas bajo diferentes procedimientos legislativos y respondiendo a diferentes motivaciones. Algunas de las medidas técnicas fueron promovidas por las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera (OROP). En otras ocasiones, se han adoptado en el contexto de los Reglamentos anuales de TAC y cuotas. Sin embargo, la mayor parte de las medidas técnicas fueron adoptadas por el Consejo o por la Comisión siguiendo el procedimiento de comitología, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y sin la participación del Parlamento Europeo.

Parte de la heterogeneidad y la falta de coherencia de las medidas técnicas se debe a que buena parte de ellas fueron aprobadas progresivamente por el Consejo como parte de los reglamentos anuales que fijan las totales admisibles de capturas (TAC) y las cuotas. Algunas de las medidas técnicas son, por lo tanto, el producto de la negociación política interestatal, con escasa base científica y generando diferencias injustificadas entre los mares. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las medidas diferentes de los TAC y las cuotas deben ser adoptadas conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo.

El enfoque geográfico de las medidas técnicas se plasma claramente en el tratamiento diferencial aplicado en el caso del Mediterráneo. En este caso, sólo se adoptó un conjunto más

o menos coherente de medidas en 2006. Sin embargo, el Consejo Consultivo del Mediterráneo ha solicitado en varias ocasiones la revisión de ciertas medidas técnicas. Merece la pena observar que la Comisión en su reciente estudio sobre las medidas técnicas¹ no ha incluido al Mediterráneo por su complejidad.

Una parte de las medidas técnicas consiste en reglamentos específicos. El procedimiento legislativo de la mayor parte de ellos ha generado controversias. En especial, la propuesta sobre la pesca de poblaciones de aguas profundas en el Atlántico Nordeste² ha estado bloqueada durante más de tres años. El procedimiento sobre la pesca con redes de deriva³ también está paralizado. Estas dificultades y controversias responden a los contenidos de las propuestas. En algunos casos, como el del cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques⁴, la norma ha sido desestimada por las OROP, con lo que la flota de la Unión Europea queda en una situación de desventaja con respecto a las de terceros países. En otros casos, como el Reglamento sobre las capturas accidentales de cetáceos⁵, sería necesario evaluar su eficacia.

Por otra parte, los reglamentos relativos a las medidas técnicas contienen una serie de excepciones y derogaciones y todas las disposiciones han sido objeto de modificaciones. Por ejemplo, el Reglamento (CE) No 850/1998 ha sido modificado en catorce ocasiones. La complejidad de las medidas técnicas se ha incrementado con estas modificaciones sucesivas. Hay un buen número de incoherencias y se carece de definición clara para los ámbitos respectivos de los actos delegados y de ejecución, lo que obstaculiza el progreso de los expedientes legislativos. En consecuencia, el conjunto de las medidas técnicas requiere desde hace tiempo una racionalización, simplificación y una adaptación al Tratado de Lisboa.

En 2002 y 2008 se intentó realizar unas revisiones del conjunto de las medidas técnicas⁶. Una tentativa fracasó y la otra quedó reducida a ser una más de las muy numerosas modificaciones. Tampoco progresaron los expedientes legislativos relativos a los alineamientos con el Tratado de Lisboa de los tres principales Reglamentos geográficos.

La Comisión clausuró en mayo de 2014 una consulta pública sobre un "nuevo marco de medidas técnicas en la Política Pesquera Común reformada". La mayor parte de los Estados miembros que respondieron consideraban necesario simplificar las medidas técnicas garantizando una igualdad de condiciones que requiere mantener algunas reglas bajo la codecisión y que el nivel de regionalización en el diseño de medidas técnicas debe centrarse sobre la aplicación práctica y tener en cuenta las actividades de control y de vigilancia. Los participantes del sector pesquero consideraban que es necesario emplear un enfoque minimalista en la nueva estructura de las medidas técnicas, excluyendo la codecisión de las decisiones inherentes a la microgestión. Por su parte, las ONG estimaban necesario un marco general de medidas técnicas conteniendo los objetivos generales y las normas comunes mínimas que deben aplicarse en toda la UE para garantizar que no se producen lagunas en la gestión y por ello, una simplificación no debería realizarse a expensas de la protección del medio ambiente.

¹ A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Project no: ZF1455_S02. 7 July 2014

² COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD)

³ COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD)

⁴ Reglamento (UE) n° 605/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013

⁵ Reglamento (CE) n° 812/2004 del Consejo, de 26 de abril de 2004

⁶ COM(2002) 672 y COM(2008) 324

En la futura reglamentación sobre medidas técnicas la codecisión será necesaria para asegurar una igualdad de condiciones y para facilitar la ejecución y el control. Por su parte, la regionalización puede simplificar la gestión, garantizando que las normas se adapten a las especificidades de cada pesquería y de cada cuenca, confiriendo flexibilidad y haciendo posible una respuesta rápida ante situaciones de emergencia. Además, la regionalización puede contribuir a la simplificación y la mejora de la comprensión de las normas, y, por lo tanto, serían bien recibidas por la industria, sobre todo, si se le asocia en el proceso de adopción de las normas. Sin embargo, una regionalización absoluta no es compatible con la PPC en tanto que política común en la que la UE tiene competencia exclusiva por el carácter compartido de los recursos.

Por lo tanto, no parece necesario utilizar la codecisión para las medidas de ámbito regional o que puedan estar sujetas a frecuentes cambios, pero es necesario mantenerla para las normas comunes a todas las cuencas marinas o que no se vayan a modificar en un período de tiempo razonable.

La arquitectura de la reglamentación relativa a las medidas técnicas debe articularse sobre tres ejes. Tres de ellos abarcarían un conjunto de normas comunes y centralizadas, un conjunto de normas específicas para las cuencas marinas más importantes, y un cierto número de reglamentaciones específicas adoptadas mediante codecisión. Un cuarto eje, sometido a la regionalización se aplicaría para las normas de ámbito regional o a aquellas sujetas a frecuentes cambios.

3. Los planes plurianuales

Los planes plurianuales tienen como vocación la gestión de las principales especies con interés para la pesca. Su punto común es el establecimiento de objetivos de la gestión de las poblaciones en términos de tamaño de la biomasa de individuos reproductores y de mortalidad por pesca. Actualmente hay once planes plurianuales con variedad en los instrumentos utilizados. En general, se emplean los totales admisibles de capturas (TAC), pero también existen distintos tipos de instrumentos como las medidas técnicas, restricciones del esfuerzo pesquero o normas específicas de control.

Los planes plurianuales se pusieron en marcha tras la reforma de la PPC de 2002. Entre los planes existentes, dos regulan poblaciones gestionadas por OROP, el atún rojo y el fletán negro, mientras que el resto regulan poblaciones en aguas comunitarias siguiendo los dictámenes del Consejo Internacional para la Exploración del Mar (CIEM). Entre 2002 y 2009 su desarrollo fue relativamente lento, registrándose una evolución en sus modalidades. Desde 2009 no se ha adoptado ningún plan, como consecuencia de un bloqueo de las propuestas en el Consejo.

La eficacia de los planes plurianuales ha sido desigual. En general, los peores resultados han venido asociados a la ineficacia de los mecanismos de reducción del esfuerzo pesquero y a deficiencias en el control. No hay que olvidar que la gestión de la flota y, por lo tanto, de la capacidad pesquera efectiva ha perdido peso en la PPC. Aunque las diferentes crisis han provocado reducciones importantes de la flota, la reducción de la capacidad de pesca ha sido mucho menor.

A pesar de su importancia, apenas se han conocido desarrollos en los últimos años como consecuencia del bloqueo interinstitucional derivado de las diferencias de interpretación de

los del Parlamento Europeo y el Consejo sobre la base jurídica a utilizar en los planes plurianuales, y, en particular si es pertinente utilizar el artículo 43 (2) del TFUE o el 43 (3). El artículo 43 (3) reserva todo el poder de decisión al Consejo, excluyendo al Parlamento. El 26 de noviembre de 2014 el Tribunal de Justicia emitió una sentencia común sobre dos casos¹ interpuestos por el Parlamento Europeo y la Comisión contra una Decisión del Consejo relativa a la atribución de las posibilidades de pesca en las aguas de la Unión Europea a los buques pesqueros con pabellón de Venezuela en la zona económica exclusiva de la Guayana francesa. Este fallo sienta un precedente aclarando que el artículo 43, apartado 3, sólo puede utilizarse como base jurídica para la atribución de las posibilidades de pesca tal y como se hace en los reglamentos de TAC y cuotas.

Aún se espera el fallo del Tribunal de Justicia sobre el caso C-124/13 PE / Consejo sobre el Reglamento 1243/2012 del Consejo, estableciendo un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao, en el que el Parlamento sostiene que, dados su objetivo y contenido, el Reglamento debería haber sido adoptado sobre la base del artículo 43 (2) del TFUE, utilizando el procedimiento legislativo ordinario con el Parlamento en calidad de colegislador. El Parlamento también está en contra de la división de la propuesta de la Comisión, ya que el Consejo dividió la propuesta en dos actos legislativos.

Por otra parte, en abril de 2014 concluyeron los trabajos del grupo de trabajo ("task force") interinstitucional sobre planes plurianuales. Durante sus trabajos, las representaciones de los colegisladores reconocieron la importancia de trabajar juntos para encontrar una manera pragmática de progresar en los planes plurianuales aun teniendo presentes las opiniones divergentes sobre la interpretación del marco jurídico. Se estimaba que los planes plurianuales deben proporcionar un marco sólido y duradero para la gestión de las pesquerías, basándose en los mejores dictámenes científicos disponibles. Además deben permitir adaptaciones a la evolución de las poblaciones, y proporcionar flexibilidad para la toma de decisiones anuales sobre las posibilidades de pesca.

Se identificaron como elementos comunes de los futuros planes plurianuales el objetivo del Rendimiento Máximo Sostenible y un calendario para alcanzarlo, un punto de referencia de conservación para activar las salvaguardias, un mecanismo de adaptación a los cambios en el asesoramiento científico, y una cláusula de revisión.

Tras la reforma de la PPC de 2013, los planes plurianuales deberán incluir como objetivo el Rendimiento Máximo Sostenible y un plazo para alcanzarlo. También deben contener medidas para la aplicación de la prohibición de los descartes y de la obligación de desembarque², así como garantías de aplicación de medidas correctoras y cláusulas de revisión. También establece dos objetivos cuantificables para los planes plurianuales: la mortalidad por pesca y la biomasa de población reproductora.

La reforma de la PPC introdujo la prohibición de los descartes sin resolver las rigideces inherentes al sistema de TAC y cuotas. Dado que son previsibles problemas en las pesquerías mixtas que cuenten con especies de estrangulamiento ("choke species"), parece razonable privilegiar ciertos instrumentos, como la regulación del esfuerzo pesquero, que no presentan las rigideces del sistema de TAC y cuotas. Además, la regulación del esfuerzo pesquero

¹ Asuntos C-103/12 PE/Consejo y C-165/12 Comisión/Consejo

² Obligación de desembarque. Artículo 15 del Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013

facilitaría la consecución del objetivo del Rendimiento Máximo Sostenible, mejorando los resultados económicos de la flota para una mortalidad por pesca determinada.

4. La reforma de la PPC de 2013

Un elemento esencial de la reforma de la PPC que afecta tanto a los planes plurianuales como a las medidas técnicas es la regionalización¹ o cooperación regional sobre medidas de conservación. Los planes plurianuales parecen ser el vehículo más adecuado para la adopción y aplicación de medidas técnicas específicas en el contexto de la regionalización.

Se establece que cuando se otorgue a la Comisión la delegación de poderes relacionados con los planes plurianuales, las medidas de conservación necesarias para la legislación medioambiental de la Unión o la obligación de desembarque, los Estados miembros interesados y que se vean afectados por tales medidas podrán presentar recomendaciones conjuntas en un plazo determinado. Para realizar tales recomendaciones, los Estados miembros deberán consultar a los consejos consultivos correspondientes. La Comisión podrá adoptar las medidas recomendadas mediante actos delegados, pero también puede presentar propuestas si todos los Estados miembros no logran acordar recomendaciones conjuntas en el plazo establecido. La Comisión también podrá presentar propuestas si las recomendaciones conjuntas no se consideran compatibles con los objetivos y las metas cuantificables de las medidas de conservación. El único papel que puede jugar el Parlamento Europeo reside en la posibilidad de oponerse a un acto delegado en el plazo de dos meses.

Estas nuevas disposiciones tienen consecuencias sobre las medidas técnicas y en gran medida están ligadas a los planes plurianuales o derivan de su ausencia y, se resuelven con la adopción de actos delegados por parte de la Comisión. Por ejemplo, cuando para una determinada pesquería no se haya adoptado un plan plurianual o un plan de gestión, la Comisión estará facultada para adoptar actos delegados, estableciendo, con carácter temporal y para un periodo no superior a tres años, un plan específico de descartes, que, además, puede incluir una modificación de la tallas mínimas².

Por otra parte, con el Reglamento sobre la obligación de desembarque³, se introdujeron modificaciones a los tres Reglamentos regionales sobre medidas técnicas (Atlántico, Mediterráneo y Báltico). Los planes de descartes han devenido el principal vehículo para introducir cambios a través de la delegación de poderes a la Comisión. Se ha facultado a la Comisión a establecer tallas mínimas de referencia a efectos de conservación para las especies sujetas a la obligación de desembarque mediante actos delegados, y, en caso necesario, a establecer excepciones respecto de las tallas mínimas de referencia. Este caso ya se dio en el plan de descartes del Báltico⁴, por el que se redujo la talla mínima del bacalao desde 38 cm a 35 cm.

En la mayor parte de los casos, las tallas mínimas de conservación serán adoptadas por la Comisión mediante actos delegados. Esto facilitará la adopción de ciertas medidas en el ámbito regional, pero las tallas mínimas de conservación juegan un papel que trasciende

¹ Cooperación regional sobre medidas de conservación. Artículo 18. Reglamento (UE) n° 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013

² Artículo 15, apartado 6, Reglamento (UE) n° 1380/2013

³ Artículos 1, apartado 10, 2, apartado 5, y 3, apartado 5, Reglamento (UE) n° 2015/812 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2015

⁴ Reglamento delegado (UE) n° 1396/2014 de la Comisión de 20 de octubre de 2014

considerablemente la regionalización, y así podría estar modificando considerablemente el desarrollo de los planes plurianuales. Al modificar una talla mínima, los pescadores modificarán las técnicas de pesca, y también se modificarán la mortalidad por pesca y la pirámide de edades de los individuos reproductores. En el Reglamento de base de la PPC se establece que estos dos parámetros serán los objetivos cuantificables de los planes plurianuales¹. Con una modificación de las tallas mínimas en un acto delegado se estarían modificando los principales parámetros de los planes plurianuales desde el exterior de los propios planes. Hay que tener en cuenta que las tallas mínimas juegan un papel esencial en la comercialización y en el control de las actividades pesqueras.

5. Posición del ponente

5.1. Planes plurianuales

Los colegisladores tienen que encontrar una manera pragmática de progresar rápidamente en los planes plurianuales a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

Además, es necesario incrementar la participación efectiva de las partes interesadas en el diseño y el desarrollo de planes plurianuales.

Por fin, los planes plurianuales deben adoptarse lo antes posible. Así evitamos que las medidas a largo plazo sean reguladas mediante planes de descartes, que, por su naturaleza, sólo deben contener medidas de carácter provisional.

5.2. Medidas técnicas

Por lo que respecta a las futuras medidas técnicas, deben ser simples y claras, para facilitar la comprensión por parte de los pescadores.

En la medida de lo posible, deben adaptarse a las especificidades de cada pesquería y cada región (regionalización).

Sin embargo, la adopción de normas comunes a todas las cuencas marinas o que no se vayan a modificar en un período de tiempo razonable tiene que realizarse por los colegisladores de la UE utilizando el procedimiento legislativo ordinario, esto es, la codecisión.

En efecto, una regionalización absoluta no sería compatible con la PPC en tanto que política común en la que la UE tiene competencia exclusiva por el carácter compartido de los recursos.

Por fin, es necesaria una mayor y efectiva participación de los pescadores en el proceso decisonal hasta el último detalle de las medidas técnicas, así como la creación de incentivos para facilitar su aplicación.

¹ Artículo 10, apartado 1, letra c, Reglamento (UE) nº 1380/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de diciembre de 2013