



**2015/2092(INI)**

18.09.2015

# **PROJEKT SPRAWOZDANIA**

w sprawie nowej wspólnej polityki rybołówstwa: struktura środków technicznych i planów wieloletnich (2015/2092(INI))

Komisja Rybołówstwa

Sprawozdawca: Gabriel Mato

PR\_INI

## SPIS TREŚCI

	<b>Strona</b>
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO .....	3
UZASADNIENIE .....	10

## PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

### w sprawie nowej wspólnej polityki rybołówstwa: struktura środków technicznych i planów wieloletnich (2015/2092(INI))

*Parlament Europejski,*

- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), w szczególności jego art. 43,
  - uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, w szczególności jego art. 7 ust. 2, 9 i 10,
  - uwzględniając art. 52 Regulaminu,
  - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rybołówstwa (A8-0000/2015),
- A. mając na uwadze, że od 2009 r. nie odnotowano istotnych postępów w pracach ustawodawczych dotyczących zarówno środków technicznych, jak i planów wieloletnich w związku z tym, że z jednej strony wnioski Komisji w sprawie takich planów powodowały napięcia między instytucjami unijnymi, jeśli chodzi o ich poszczególne kompetencje w procesie podejmowania decyzji na mocy art. 43 TFUE, a z drugiej – jeśli chodzi o środki techniczne – ze względu na trudności wynikające z dostosowania ustawodawstwa do Traktatu z Lizbony;
- B. mając na uwadze, że jednym z celów reformy wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) było osiągnięcie maksymalnego podtrzymywalnego połowu (MSY) przy zastosowaniu podejścia ekosystemowego oraz że środki techniczne i plany wieloletnie, jako środki ochronne, stanowią podstawowe narzędzia osiągnięcia tych celów;
- C. mając na uwadze, że wśród głównych zmian wprowadzonych wraz z reformą WPRyb z 2013 r. znajdują się zarówno eliminacja odrzutów, jak i regionalizacja;
- D. mając na uwadze, że obecnie środki techniczne stanowią złożony, niejednorodny i nieuporządkowany system przepisów, którym często brakuje spójności, a nawet są ze sobą sprzeczne i trudno zrozumiałe dla sektora rybołówstwa;
- E. mając na uwadze, że złożoność środków technicznych i związane z nią trudności oraz niedostateczna liczba namacalnych pozytywnych rezultatów WPRyb i zachęt przyczyniły się do braku zaufania wśród rybaków;
- F. mając na uwadze, że przegląd środków technicznych powinien mieć na celu poprawę zrównoważonego charakteru zasobów rybnych, nie narażając jednocześnie opłacalności działalności w sektorze rybołówstwa, w oparciu o solidne podstawy naukowe;
- G. mając na uwadze, że zakaz odrzutów i cel maksymalnego podtrzymywalnego połowu wymagają większej selektywności narzędzi rybołówstwa;
- H. mając na uwadze, że zakaz odrzutów pociąga za sobą radykalną zmianę w sposobie

zarządzania łowiskami i sprawia, że konieczna staje się istotna zmiana podejścia do środków technicznych w kluczowych obszarach, takich jak skład połowów;

- I. mając na uwadze, że brak stanowiska Rady uniemożliwił dostosowanie ustawodawstwa w sprawie środków technicznych do Traktatu z Lizbony oraz że po reformie WPRyB ten impas jest jak się wydaje rozwiązywany za pomocą aktów delegowanych przyjmowanych przez Komisję na wniosek państw członkowskich;
- J. mając na uwadze, że niezbędna jest definicja podstawowych wspólnych zasad dla wszystkich basenów zapisana w rozporządzeniu ramowym przyjętym w ramach procedury współdecyzji („zwykła procedura ustawodawcza” według Traktatu z Lizbony), aby zapewnić operatorom równe warunki działania oraz ułatwić realizację i kontrolę środków technicznych;
- K. mając na uwadze, że procedura współdecyzji nie jest konieczna w przypadku środków o zasięgu regionalnym lub podlegających częstym zmianom, należy jednak utrzymać ją w przypadku wspólnych norm obowiązujących do wszystkich basenów morskich lub norm, które mają pozostać niezmienione przez dłuższy okres;
- L. mając na uwadze, że regionalizacja może zagwarantować dostosowanie norm do specyfiki każdego łowiska i basenu, przy zapewnieniu elastyczności i umożliwieniu szybkiej reakcji na nagłe sytuacje;
- M. mając na uwadze, że regionalizacja może przyczynić się do uproszczenia i lepszego zrozumienia norm, co zwiększy poziom ich akceptacji w sektorze rybołówstwa, zwłaszcza jeśli zostanie powiązana z procesem przyjmowania samych norm;
- N. mając na uwadze, że regionalizacja nie może prowadzić do ponownej nacjonalizacji, ponieważ byłoby to sprzeczne z WPRyB jako wspólną polityką należącą do wyłącznych kompetencji UE ze względu na współdzielony charakter zasobów;
- O. mając na uwadze, że przyjęcie środków technicznych opartych na regionalizacji powinno odbywać się zgodnie z modelem uzgodnionym ze współprawodawcami w ramach nowej wspólnej polityki rybołówstwa, tj. przez przyjęcie przez Komisję aktów delegowanych opartych na wspólnych zaleceniach zainteresowanych państw członkowskich;
- P. mając na uwadze, że niektóre wnioski w sprawie rozporządzeń szczegółowych zawierających środki techniczne (w sprawie zakazu połowów z użyciem pławnic, przypadkowych odłowów waleni na łowiskach, zakazu obcinania płetw rekinom na pokładach statków czy połowów stad głębinowych) wywoływały kontrowersje; mając na uwadze, że niektóre wnioski, np. w sprawie połowów stad głębinowych na północno-wschodnim Atlantyku, pozostają zablokowane od ponad trzech lat; mając na uwadze, że procedura dotycząca zakazu połowów z użyciem pławnic także utknęła w miejscu i że niektóre rozporządzenia szczegółowe w sprawie środków technicznych zostały zaskarżone przez regionalne organizacje ds. rybołówstwa, np. w przypadku przepisów w sprawie zakazu obcinania płetw rekinom na pokładach statków;
- Q. mając na uwadze, że środki techniczne obowiązujące na Morzu Śródziemnym nie zawsze są dostosowane do potrzeb poszczególnych łowisk lokalnych;

- R. mając na uwadze, że właściwości basenu Morza Śródziemnego bardzo różnią go od pozostałych wspólnotowych obszarów połowowych, ponieważ jest on współdzielony z państwami trzecimi stosującymi zupełnie odmienne od unijnych normy ochrony zasobów;
- S. mając na uwadze, że skuteczność planów wieloletnich przyjmowanych w latach 2002–2009 okazała się nierówna, a zasadniczo najgorsze wyniki wiązały się z nieskutecznością określonych instrumentów i niedostatkami kontroli;
- T. mając na uwadze, że reforma WPRyB wprowadziła obowiązek wyładunku, nie usuwając jednocześnie nadmiernych ograniczeń nierozzerwalnie związanych z systemem całkowitego dopuszczalnego połowu i kwot;
- U. mając na uwadze, że przewiduje się trudności w stosowaniu zakazu odrzutów w łowiskach mieszanych, w których występują gatunki blokujące połowy („choke species”), w związku z czym uzasadnione wydaje się skoncentrowanie się w planach wieloletnich na instrumentach takich jak regulacja nakładów połowowych, których nie cechują nadmierne ograniczenia, takie jak w przypadku systemu całkowitego dopuszczalnego połowu i kwot, oraz które ułatwiłyby osiągnięcie celu maksymalnego podtrzymywalnego połowu, co poprawiłoby wyniki ekonomiczne floty dla danej śmiertelności połowowej;
- V. mając na uwadze, że po przyjęciu Traktatu z Lizbony Parlament Europejski stał się współprawodawcą w sprawach rybołówstwa, z wyłączeniem systemów całkowitego dopuszczalnego połowu i kwot;
- W. mając na uwadze, że od 2009 r. nie przyjęto żadnego planu wieloletniego w wyniku zablokowania wniosków w Radzie;
- X. mając na uwadze, że współprawodawcy w ramach międzyinstytucjonalnej grupy roboczej („task force”) ds. planów wieloletnich uznali znaczenie współpracy na rzecz znalezienia pragmatycznego sposobu na osiąganie postępów w odniesieniu do planów wieloletnich pomimo świadomości różnic w interpretacji ram prawnych;
- Y. mając na uwadze, że plany wieloletnie powinny stanowić solidne i trwałe ramy zarządzania łowiskami; mając na uwadze, że muszą opierać się na najlepszych i najnowszych dostępnych badaniach naukowych i społeczno-gospodarczych oraz być elastyczne, tak aby dostosować się do rozwoju zasobów, a także w związku z podejmowaniem rocznych decyzji w sprawie przyznawania wielkości uprawnień do połowów;
- Z. mając na uwadze, że w międzyinstytucjonalnej grupie roboczej ds. planów wieloletnich wskazano jako elementy wspólne przyszłych planów wieloletnich cel maksymalnego podtrzymywalnego połowu i harmonogram dążenia do tego celu, punkt odniesienia ochrony, począwszy od którego aktywowane są zabezpieczenia, mechanizm dostosowywania się od nieoczekiwanych zmian w ocenach naukowych i klauzulę przeglądową;
- AA. mając na uwadze, że plany powinny zawierać ogólny cel, który będzie osiągalny za pomocą środków zarządzania i uzasadniony badaniami naukowymi; mając na uwadze,

że wysokie i stabilne połowy powinny być elementem tego celu ogólnego, który będzie odzwierciedlony w rocznych decyzjach Rady w sprawie wielkości uprawnień do połowów w świetle najnowszych badań naukowych; mając na uwadze, że te decyzje roczne nie powinny wykraczać poza ściśle pojmowany zakres przyznawania uprawnień do połowów i że w miarę możliwości należy unikać w nich dużych wahań;

- AB. mając na uwadze, że wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawach C-103/12 PE przeciwko Radzie i C-165/12 Komisja przeciwko Radzie, dotyczący przyznania uprawnień do połowów na wodach UE w wyłącznej strefie ekonomicznej u wybrzeży Gujany Francuskiej statkom rybackim pływającym pod banderą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli stanowi precedens, gdyż objaśnia treść i granice dwóch różnych podstaw prawnych zawartych w art. 43 TFUE, oraz że art. 43 ust. 3 może być stosowany jako podstawa prawna wyłącznie w odniesieniu do przyznawania uprawnień do połowów, tak jak w przywołanych rozporządzeniach dotyczących dopuszczalnych wielkości połowu i kwot;
- AC. mając na uwadze, że oczekuje się wydania przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku w sprawie C-124/13 PE przeciwko Radzie, dotyczącego rozporządzenia Rady (UE) nr 1243/2012 ustanawiającego długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza, w której to sprawie Parlament Europejski stwierdził, że uwzględniając cel i treść tego rozporządzenia, należało je przyjąć na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE, z wykorzystaniem zwykłej procedury ustawodawczej, w której Parlament odgrywałby rolę współprawodawcy; mając na uwadze, że Parlament sprzeciwia się także podziałowi wniosku Komisji, podczas gdy Rada podzieliła ten wniosek na dwa akty ustawodawcze;
- AD. mając na uwadze postępy uzyskane w związku z planem wieloletnim dla Morza Bałtyckiego, nad którym Rada zgodziła się pracować wspólnie z PE w celu przyjęcia celów dotyczących śmiertelności połowowej;
- AE. mając na uwadze, że wobec braku planów wieloletnich plany odrzutów przyjęte na mocy aktów delegowanych przez Komisję na podstawie zaleceń zainteresowanych państw członkowskich będą mogły zmieniać minimalne rozmiary do celów ochrony;
- AF. mając na uwadze, że plany odrzutów będą odgrywać kluczową rolę, ponieważ zmiana minimalnych rozmiarów do celów ochrony może prowadzić do zmian w technikach połowu, co wpłynie z kolei na śmiertelność połowową i biomasę stada tarłowego, dwa wymierne cele planów wieloletnich; mając na uwadze, że modyfikacja minimalnych rozmiarów do celów ochrony za pomocą aktów delegowanych oznaczałaby zmianę głównych parametrów planów wieloletnich ujmowaną gdzie indziej niż w samych planach;
- AG. mając na uwadze, że zamiarem współprawodawców było, aby te akty delegowane miały charakter przejściowy i obowiązywały przez okres, który w żadnym wypadku nie powinien przekraczać trzech lat;
- AH. mając na uwadze, że minimalne rozmiary do celów ochrony dla tego samego gatunku mogą różnić się w zależności od strefy w celu uwzględnienia specyfiki łowisk i stosowanych narzędzi połowowych; mając również na uwadze, że jeśli tylko jest to możliwe, należy podejmować horyzontalne decyzje dla wszystkich stref w celu ułatwienia czynności kontrolnych;

1. uważa, że przyszłe środki techniczne powinny zostać uproszczone, wpisane w jasno uporządkowane ramy prawne i opracowane w oparciu o solidne podstawy naukowe;
2. jest zdania, że konieczny jest przegląd środków technicznych, który wyeliminowałby nadmierną złożoność i różnorodność aktualnych przepisów, opierałby się na lepszych podstawach naukowych oraz zapewniał przepisom większą spójność i akceptację ze strony sektora rybołówstwa;
3. sądzi, że w miarę możliwości środki techniczne należy dostosować do specyfiki każdego łowiska i regionu, co pozwoli zapewnić w sektorze większy poziom spełnienia wymogów;
4. uważa, że poprawa poziomu akceptacji i przestrzegania norm WPRyb w sektorze rybołówstwa wymaga większego udziału rybaków w procesie podejmowania decyzji, a także zapewnienia im zachęt, polepszenia środków pomocowych przeznaczonych na innowacje i większej selektywności narzędzi połowowych;
5. jest zdania, że konieczne jest utrzymanie procedury współdecyzji w odniesieniu do przyjmowania wspólnych norm dla wszystkich basenów morskich lub norm, które nie mają ulec zmianie w dłuższym okresie;
6. sądzi, że stosowanie procedury współdecyzji nie jest konieczne do przyjmowania środków o zasięgu regionalnym lub takich, które mogą ulegać częstym zmianom;
7. uważa, że struktura regulacji dotyczących środków technicznych powinna skupiać się wokół trzech osi podlegających procedurze współdecyzji i czwartej podlegającej regionalizacji; trzy pierwsze osie obejmowałyby zbiór wspólnych, scentralizowanych norm, zbiór norm szczegółowych dotyczących najważniejszych basenów morskich oraz pewną liczbę szczegółowych regulacji technicznych; wszystkie te środki powinny być przyjmowane w ramach procedury współdecyzji; z drugiej strony w stosunku do norm o zasięgu regionalnym lub podlegających częstym zmianom stosowana byłaby regionalizacja;
8. uważa, że konieczna jest ocena szczegółowych rozporządzeń opartych na środkach technicznych – np. w sprawie zakazu połowów z użyciem pławnic, przypadkowych odłowów waleni na łowiskach, zakazu obcinania płetw rekinom na pokładach statków czy połowów stad głębinowych – pod kątem stosowności, wydajności i skutków społeczno-gospodarczych dla flot unijnych;
9. jest zdania, że istnieje pilna potrzeba ustanowienia spójnego zbioru operacyjnych środków technicznych dla każdego z trzech głównych basenów, z uwzględnieniem specyfiki każdego z nich, a zwłaszcza basenu Morza Śródziemnego, gdzie decyzje w tej kwestii podejmowane na szczeblu wspólnotowym mogą w istotny sposób oddziaływać na konkurencję między rybakami europejskimi a flotami spoza Wspólnoty;
10. wyraża opinię, że ze względu na zakaz odrzutów przepisy w sprawie środków technicznych w obszarach takich jak skład połowów powinny być wystarczająco elastyczne, aby uwzględniały ewolucję łowisk w czasie rzeczywistym oraz postępy w udoskonalaniu selektywności połowów;

11. uważa, że w przeglądzie środków technicznych należy wziąć pod uwagę ich wpływ nie tylko na ochronę zasobów, lecz także na koszty eksploatacji i opłacalność działalności w sektorze rybołówstwa;
12. jest zdania, że cel ochrony, jakiemu służą przepisy w sprawie środków technicznych, można lepiej osiągnąć za pomocą działań zmierzających do poprawy zarządzania podażą i popytem przez zwiększenie koncentracji sektora za pośrednictwem organizacji producentów, co pozwoliłoby na optymalizację wyników stanowiących cel przepisów wspólnotowych;
13. sądzi, że plany wieloletnie powinny odgrywać coraz istotniejszą rolę w WPRyb w zakresie ochrony zasobów rybnych, ponieważ stanowią najodpowiedniejszy środek przyjmowania i stosowania szczegółowych środków technicznych na szczeblu regionalnym;
14. uważa, że współprawodawcy powinni dalej dążyć do zawarcia porozumienia w sprawie planów wieloletnich w oparciu o orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
15. jest zdania, że plany wieloletnie powinny stanowić solidne i trwałe ramy zarządzania łowiskami oraz opierać się na najlepszych i najnowszych dostępnych badaniach naukowych i społeczno-gospodarczych, a także powinny być dostosowane do ewolucji populacji i zapewniać elastyczność przy podejmowaniu przez Radę rocznych decyzji w sprawie uprawnień do połowów; uważa, że te decyzje roczne nie powinny wykraczać poza ściśle pojmowany zakres przyznawania uprawnień do połowów i że w miarę możliwości należy unikać w nich dużych wahań;
16. wyraża opinię, że należy opracowywać przyszłe plany wieloletnie w taki sposób, aby osiągnąć cel maksymalnego podtrzymywalnego połowu wraz z ustalonym z góry harmonogramem, ustanowić punkt odniesienia ochrony, począwszy od którego aktywowane będą zabezpieczenia, wprowadzić mechanizm dostosowywania się do zmian w opiniach naukowych i klauzulę przeglądową;
17. uważa, że w celu uniknięcia problemów związanych z obowiązkiem wyładunku na łowiskach mieszanych uzasadnione wydaje się dobieranie takich regulacji nakładów połowowych, które będą wolne od ograniczeń systemu dopuszczalnych wielkości połowu i kwot;
18. jest zdania, że należy zwiększyć udział zainteresowanych stron w projektowaniu i opracowywaniu planów wieloletnich za pośrednictwem komitetów doradczych, we wszystkich decyzjach związanych z regionalizacją;
19. sądzi, że Parlament Europejski powinien szczególnie uważnie analizować akty delegowane dotyczące planów odrzutów;
20. uważa, że przejściowe obowiązywanie aktów delegowanych dotyczących planów odrzutów, w tym zmiany minimalnych rozmiarów do celów ochrony, nie powinno w żadnym wypadku trwać dłużej niż trzy lata, po czym w stosownym przypadku powinny one zostać zastąpione planem wieloletnim, w związku z czym należy przyjąć plany wieloletnie jak najszybciej;



21. jest zdania, że decyzje w sprawie minimalnych rozmiarów podejmowane w ramach regionalizacji powinny uwzględniać konieczność uniknięcia mnożenia minimalnych rozmiarów poszczególnych gatunków, ponieważ utrudniłoby to kontrolę i mogłoby prowadzić do nieprawidłowości lub oszustw przy sprzedaży towarów;
22. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie oraz Komisji.

## UZASADNIENIE

### 1. Wprowadzenie

Reforma wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) wprowadzona w 2013 r. miała wśród swoich celów osiągnięcie maksymalnego podtrzymywalnego połowu (MSY), przy zastosowaniu podejścia opartego na ekosystemie. Zarówno środki techniczne, jak i plany wieloletnie, jako środki ochrony, stanowią główne narzędzia służące do osiągnięcia tych celów.

Jednak od 2009 r. nie odnotowano istotnych postępów w kwestiach projektów ustawodawczych związanych zarówno z koniecznymi środkami technicznymi, jak i planami wieloletnimi. W tym ostatnim wypadku doszło do blokady międzyinstytucjonalnej. Blokada ta wynikała z tego, że wnioski ustawodawcze planów wieloletnich obejmowały dystrybucję wielkości dopuszczalnych połowów między różne normy kontroli połowów. W tym kontekście wnioski Komisji doprowadziły do napięć w związku z art. 43 TFUE. Jeśli chodzi o środki techniczne, trudności wynikały z dostosowania ustawodawstwa do Traktatu z Lizbony.

### 2. Środki techniczne

Celem środków technicznych jest unikanie połowów osobników młodocianych i innych przyłowów. Zasadniczo podstawę systemu stanowią trzy rozporządzenia zgodne z porządkiem geograficznym (Morze Bałtyckie, Morze Śródziemne, Atlantyk i pozostałe wody). Środki techniczne stanowią szczegółowy zbiór zasad, czasami jednak są częścią szerszego zbioru instrumentów zarządzania takich jak plany wieloletnie. Istnieją także regulacje szczegółowe takie jak zakaz połowów z użyciem pławnic, zapobieganie przypadkowym odłowom waleni na łowiskach czy zakaz odcinania płetw rekinom na pokładzie statku. W rezultacie środki techniczne są rozproszone w ponad trzydziestu różnych rozporządzeniach i stanowią złożony, niejednorodny i nieuporządkowany system przepisów, często niespójny, a nawet wewnętrznie sprzeczny.

Złożoność środków technicznych po części wynika z tego, że były one przyjmowane w ramach różnych procedur ustawodawczych i z różnych przyczyn. Niektóre ze środków technicznych były promowane przez regionalne organizacje ds. rybołówstwa (RFMO). Wówczas przyjmowano je w ramach rozporządzeń rocznych dotyczących całkowitych dopuszczalnych połowów i kwot. Większość środków technicznych została jednak przyjęta przez Radę lub Komisję w ramach procedury komitetowej przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony i bez udziału Parlamentu Europejskiego.

Niejednorodność i niespójność środków technicznych wynika po części z tego, że były one przyjmowane stopniowo przez Radę w ramach rocznych rozporządzeń dotyczących całkowitych dopuszczalnych połowów (TAC) i kwot. Niektóre środki techniczne są przez to wynikiem międzypaństwowych negocjacji politycznych nieopartych w istotny sposób badaniami naukowymi, przez co doprowadziły do nieuzasadnionych różnic w przepisach obowiązujących na morzach. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski i Rada przyjmują wspólnie wszelkie środki inne niż całkowite dopuszczalne połowy i kwoty.

Podejście geograficzne w związku ze środkami technicznymi uwidacznia się wyraźnie w odmiennym traktowaniu basenu Morza Śródziemnego. W tym wypadku przyjęto tylko

częściowo spójny zestaw środków jedynie w 2006 r. Jednak Regionalny Komitet Doradczy ds. Morza Śródziemnego wielokrotnie zwracał się o rewizję niektórych środków technicznych. Warto zauważyć, że Komisja w swoim niedawnym badaniu dotyczącym środków technicznych<sup>1</sup> nie uwzględniła Morza Śródziemnego ze względu na jego złożoność.

Część środków technicznych została ustanowiona na mocy szczegółowych rozporządzeń. Procedura ustawodawcza zastosowana wobec większości z nich budziła kontrowersje. W szczególności wniosek w sprawie szczegółowych warunków dotyczących połowów stad głębinowych na północno-wschodnim Atlantyku<sup>2</sup> pozostaje zablokowany od ponad trzech lat. Procedura dotycząca zakazu połowów z użyciem pławnic<sup>3</sup> także utknęła w miejscu. Te trudności i kontrowersje wynikają z treści tych wniosków. W niektórych wypadkach, np. w sprawie zakazu obcinania płetw rekinom na pokładach statków<sup>4</sup>, normy zostały odrzucone przez RFMO, ponieważ stawiają flotę Unii Europejskiej w niekorzystnej sytuacji w stosunku do flot państw trzecich. W innych przypadkach, np. rozporządzenia ustanawiającego środki dotyczące przypadkowych odłowów waleni na łowiskach<sup>5</sup>, konieczna była ocena ich skuteczności.

Z drugiej strony rozporządzenia związane ze środkami technicznymi zawierają serię odstępstw i derogacji, a wszystkie postanowienia były przedmiotem zmian. Na przykład rozporządzenie (WE) nr 850/1998 zostało zmienione czternaście razy. Te kolejne modyfikacje zwiększyły złożoność środków technicznych. Występuje w nich wiele niespójności i brakuje jasnej definicji zakresu, odpowiednio, aktów delegowanych i wykonawczych, co utrudnia postępy w odniesieniu do projektów ustawodawczych. W rezultacie zbiór środków technicznych już od dawna wymaga racjonalizacji, uproszczenia i dostosowania do Traktatu z Lizbony.

W latach 2002 i 2008 dokonano prób rewizji ogółu środków technicznych<sup>6</sup>. Jedna z tych prób zakończyła się niepowodzeniem, a druga ograniczyła się do jeszcze jednej z wielu modyfikacji. Nie dokonano też postępów w zakresie projektów ustawodawczych związanych z dostosowaniem trzech głównych rozporządzeń geograficznych do Traktatu z Lizbony.

W maju 2014 r. Komisja zamknęła konsultacje społeczne w sprawie „nowych ram dla środków technicznych zreformowanej wspólnej polityki rybołówstwa”. Większość państw członkowskich odpowiedziała, że uznają za konieczne uproszczenie środków technicznych, tak aby zagwarantować równe warunki, co wymaga utrzymania niektórych zasad w ramach procedury współdecyzji, oraz że poziom regionalizacji w projektach środków technicznych powinien skupiać się na zastosowaniach praktycznych oraz uwzględniać czynności kontrolne i nadzorcze. Przedstawiciele sektora rybołówstwa uważali, że konieczne jest zastosowanie minimalistycznego podejścia w nowej strukturze środków technicznych, przy wyłączeniu procedury współdecyzji z decyzji typowych dla mikrozarządzania. Z kolei organizacje pozarządowe uznały za konieczne ustanowienie ogólnych ram środków technicznych obejmujących cele ogólne i wspólne normy minimalne obowiązujące w całej UE w celu zapewnienia, aby nie powstały luki w zarządzaniu, tak aby uproszczenie nie odbyło się

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD)

<sup>3</sup> COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD)

<sup>4</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 605/2013 z dnia 12 czerwca 2013 r.

<sup>5</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 812/2004 z dnia 26 kwietnia 2004 r.

<sup>6</sup> COM(2002) 672 i COM(2008) 324

kosztem ochrony środowiska.

W przypadku przyszłych regulacji w sprawie środków technicznych procedura współdecyzji będzie konieczna, aby zapewnić równe warunki oraz ułatwić realizację i kontrolę.

Regionalizacja z kolei może uprościć zarządzanie, gwarantując dostosowanie norm do specyfiki każdego łowiska i basenu, przy zapewnieniu elastyczności i umożliwieniu szybkiej odpowiedzi na nagłe sytuacje. Ponadto regionalizacja może przyczynić się do uproszczenia i poprawy poziomu zrozumienia norm oraz zwiększyć poziom ich akceptacji w sektorze, zwłaszcza jeśli zostanie wprowadzona w procesie przyjmowania tych norm. Jednak pełna regionalizacja byłaby sprzeczna z WPRyb jako wspólną polityką leżącą w ramach wyłącznych kompetencji Unii ze względu na współdzielony charakter zasobów.

W związku z powyższym wydaje się, że korzystanie z procedury współdecyzji nie jest konieczne w przypadku środków o zasięgu regionalnym lub które mogą podlegać częstym zmianom, jej stosowanie jest jednak wymagane w przypadku wspólnych norm obowiązujących w odniesieniu do wszystkich basenów morskich lub norm, które mają pozostać bez zmian przez dłuższy okres.

Struktura regulacji związanych ze środkami technicznymi powinna skupiać się wokół trzech osi. Trzy z nich obejmowałyby zbiór wspólnych, scentralizowanych norm, zbiór norm szczegółowych dotyczących najważniejszych basenów morskich oraz pewną liczbę szczegółowych regulacji technicznych przyjętych w ramach procedury współdecyzji. Czwarta oś, podlegająca regionalizacji, miałaby zastosowanie wobec norm o zasięgu regionalnym lub podlegających częstym zmianom.

### 3. Plany wieloletnie

Plany wieloletnie mają za zadanie zarządzanie głównymi gatunkami będącymi przedmiotem zainteresowania rybołówstwa. Ich wspólnym elementem jest ustanowienie celów zarządzania zasobami, jeśli chodzi o rozmiary biomasy stada tarłowego i śmiertelności połowów. Obecnie istnieje jedenaście planów wieloletnich stosujących różne instrumenty. Zasadniczo stosowane są całkowite dopuszczalne połowy (TAC), istnieją też jednak różne inne rodzaje instrumentów takie jak środki techniczne, ograniczenia nakładów połowowych czy szczegółowe normy kontroli.

Plany wieloletnie wprowadzono po reformie WPRyb w 2002 r. Wśród istniejących planów dwa regulują zasoby zarządzane przez RFMO, tuńczyka błękitnopłetwego i halibuta niebieskiego, natomiast pozostałe dotyczą zasobów na wodach wspólnotowych zgodnie z opiniami Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES). W latach 2002–2009 postępy zachodziły względnie powoli: odnotowano jedną zmianę w powyższych zasadach. Od 2009 r. nie przyjęto żadnego planu wieloletniego w wyniku zablokowania wniosków w Radzie.

Skuteczność planów wieloletnich okazała się nierówna. Zasadniczo najgorsze wyniki wiązały się z nieskutecznością mechanizmów redukcji nakładu połowowego i niedostatkami kontroli. Nie należy zapominać, że zarządzanie flotą, a przez to rzeczywista zdolność połowowa, straciły na znaczeniu w ramach WPRyb. Choć różne kryzysy doprowadziły do znacznej redukcji floty, redukcja zdolności połowowej była znacznie mniejsza.

Pomimo istotnego znaczenia tej kwestii w ostatnich latach nie odnotowano istotnych postępów w wyniku blokady międzyinstytucjonalnej wynikającej z różnic w interpretacji

przez Parlament Europejski i Radę podstawy prawnej tych planów wieloletnich, a w szczególności tego, czy właściwe jest odwoływanie się do art. 43 ust. 2, czy też art. 43 ust 3 TFUE. Artykuł 43 ust. 3 zastrzega całość kompetencji decyzyjnych dla Rady, z wyłączeniem Parlamentu. W dniu 26 listopada 2014 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w połączonych sprawach<sup>1</sup> wniesionych przez Parlament Europejski i Komisję przeciwko decyzji Rady w sprawie przyznania uprawnień do połowów na wodach UE w wyłącznej strefie ekonomicznej u wybrzeży Gujany Francuskiej statkom rybackim pływającym pod banderą Boliwariańskiej Republiki Wenezueli. Orzeczenie to ustanawia precedens, gdyż wyjaśnia, że art. 43 ust. 3 TFUE może być stosowany jako podstawa prawna wyłącznie w odniesieniu do przyznawania uprawnień do połowów, tak jak w rozporządzeniach dotyczących dopuszczalnych wielkości połowu i kwot.

Nadal oczekuje się wydania przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku w sprawie C-124/13 PE przeciwko Radzie w przedmiocie rozporządzenia Rady nr 1243/2012 ustanawiającego długoterminowy plan w zakresie zasobów dorsza, gdzie Parlament Europejski stwierdził, że uwzględniając cel i treść tego rozporządzenia, należało je przyjąć na podstawie art. 43 ust. 2 TFUE, z wykorzystaniem zwykłej procedury ustawodawczej, w której Parlament odgrywałby rolę współustawodawcy. Parlament sprzeciwia się także podziałowi wniosku Komisji, podczas gdy Rada podzieliła ten wniosek na dwa akty ustawodawcze.

Z drugiej strony w kwietniu 2014 r. zakończyły się prace międzyinstytucjonalnej grupy roboczej („task force”) ds. planów wieloletnich. W czasie jej prac przedstawicielstwa współustawodawców uznały znaczenie współpracy na rzecz znalezienia pragmatycznego sposobu na osiąganie postępów w odniesieniu do planów wieloletnich pomimo świadomości różnic zdania w kwestiach interpretacji ram prawnych. Uznano, że plany wieloletnie powinny dostarczać solidnych i trwałych ram zarządzania łowiskami oraz opierać się na jak najlepszych i najnowszych dostępnych badaniach naukowych. Ponadto dopuszczalne muszą korekty dostosowujące przepisy do ewolucji zasobów, należy też zapewnić elastyczność przy podejmowaniu rocznych decyzji w sprawie wielkości dopuszczalnych połowów.

Zidentyfikowano jako elementy wspólne przyszłych planów wieloletnich cel maksymalnego podtrzymywalnego połowu i harmonogram dążenia do tego celu, punkt odniesienia ochrony na potrzeby aktywowania zabezpieczeń, mechanizm dostosowywania się do zmian w zakresie badan naukowych i klauzulę przeglądowną.

Po reformie WPRyb z 2013 r. plany wieloletnie powinny obejmować cel maksymalnego podtrzymywalnego połowu i harmonogram dążenia do tego celu. Ponadto powinny zawierać środki mające na celu stosowanie zakazu odrzutów i obowiązku wyładunku<sup>2</sup>, jak również gwarancje stosowania środków naprawczych i klauzul przeglądownych. Ustanawia się też dwa wymierne cele dla planów wieloletnich: śmiertelność połowów i biomasę stada tarłowego.

Reforma WPRyb wprowadziła zakaz odrzutów, nie usuwając jednocześnie nadmiernych barier związanych z systemem całkowitego dopuszczalnego połowu i kwot. Ponieważ przewiduje się problemy w łowiskach mieszanych, w których występują gatunki blokujące połowy („choke species”), uzasadnione wydaje się skoncentrowanie się w planach wieloletnich na instrumentach takich jak regulacja nakładów połowowych, które nie będą

<sup>1</sup> Sprawy C-103/12 PE przeciwko Radzie i C-165/12 Komisja przeciwko Radzie.

<sup>2</sup> Obowiązek wyładunku. Art. 15 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.

zawierały nadmiernych barier takich jak w przypadku systemu całkowitego dopuszczalnego połowu i kwot. Ponadto regulacja nakładów połowowych ułatwiłaby osiągnięcie celu związanego z maksymalnym podtrzymywalnym połowem, co poprawiłoby wyniki ekonomiczne floty dla danej śmiertelności połowu.

#### 4. Reforma WPRyb z 2013 r.

Zasadniczy element reformy WPRyb, który wpływa zarówno na plany wieloletnie, jak i na środki techniczne, to regionalizacja<sup>1</sup>, czy też współpraca regionalna w sprawie środków ochronnych. Plany wieloletnie wydają się najodpowiedniejszym środkiem przyjmowania i stosowania szczegółowych środków technicznych w kontekście regionalizacji.

Ustanowiono, że po przekazaniu uprawnień Komisji w związku z planami wieloletnimi, koniecznymi środkami ochronnymi do uwzględnienia w unijnym ustawodawstwie środowiskowym czy z obowiązkiem wyładunku zainteresowane państwa członkowskie lub państwa członkowskie, których te środki dotyczą, będą mogły przedstawić wspólne zalecenia w określonym terminie. Aby wystosować takie zalecenia, państwa członkowskie powinny skonsultować się z odpowiednimi komitetami doradczymi. Komisja będzie mogła przyjąć zalecane środki za pomocą aktów delegowanych, może też jednak wystąpić wnioskiem, jeśli państwa członkowskie nie dojdą do porozumienia w sprawie wspólnych zaleceń w wyznaczonym terminie. Komisja będzie też mogła wystąpić wnioskiem, jeśli wspólne zalecenia zostaną uznane za niezgodne z przeznaczeniem i wymiernymi celami środków ochronnych. Jedyną rolę, którą może odegrać w tej kwestii Parlament Europejski, polega tu na możliwości wyrażenia sprzeciwu wobec danego aktu delegowanego w terminie dwóch miesięcy.

Te nowe przepisy mają wpływ na środki techniczne i w dużej mierze wiążą się z planami wieloletnimi lub wnikają z ich braku oraz przestają obowiązywać wraz z przyjęciem przez Komisję aktów delegowanych. Na przykład w przypadku braku przyjęcia planu wieloletniego lub planu zarządzania dla danego rodzaju łowiska Komisja jest uprawniona do przyjęcia aktów delegowanych określających tymczasowo i na okres nie dłuższy niż trzy lata konkretny plan w zakresie odrzutów obejmujący specyfikacje minimalnych rozmiarów odniesienia do celów ochrony<sup>2</sup>.

Z drugiej strony w rozporządzeniu w sprawie obowiązku wyładunku<sup>3</sup> wprowadzono modyfikacje do trzech rozporządzeń regionalnych w sprawie środków technicznych (Atlantyk, Morze Śródziemne i Bałtyk). Plany odrzutów stały się głównym środkiem wprowadzania zmian przez przekazanie uprawnień Komisji. Uprawniono Komisję do ustanawiania za pośrednictwem aktów delegowanych minimalnych rozmiarów odniesienia do celów ochrony dla gatunków podlegających obowiązkowi wyładunku oraz, w razie potrzeby, do ustanawiania odstępstw od takich minimalnych rozmiarów odniesienia. Miało to już miejsce w związku z planem odrzutów dla Bałtyku<sup>4</sup>, w którym zmniejszono minimalne rozmiary dorsza z 38 cm do 35 cm.

---

<sup>1</sup> Współpraca regionalna w sprawie środków ochronnych. Art. 18 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.

<sup>2</sup> Art. 15 ust. 6 rozporządzenia (UE) nr 1380/2013.

<sup>3</sup> Art. 1 ust. 10, art. 2 ust. 5 i art. 3 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/812 z dnia 20 maja 2015 r.

<sup>4</sup> Rozporządzenie delegowane (UE) Komisji nr 1396/2014 z dnia 20 października 2014 r.

W większości przypadków minimalne rozmiary do celów ochrony będą ustanawiane przez Komisję za pomocą aktów delegowanych. Ułatwi to przyjmowanie niektórych środków o zasięgu regionalnym, jednak minimalne rozmiary do celów ochrony odgrywają rolę znacznie wykraczającą poza zasięg regionalizacji, co może znacznie wpłynąć na rozwój planów wieloletnich. Modyfikacja rozmiarów minimalnych prowadzi do zmiany technik połowu przez rybaków oraz wpływa na śmiertelność połowów i piramidę wieku stada tarłowego. Podstawowe rozporządzenie WPRyb stanowi, że te dwa parametry będą wymiernymi celami planów wieloletnich<sup>1</sup>. Wraz z modyfikacją minimalnych rozmiarów za pomocą aktów delegowanych zmieniłyby się główne parametry planów wieloletnich w sposób niezależny od samych tych planów. Należy też wziąć pod uwagę, że rozmiary minimalne odgrywają kluczową rolę w handlu i kontroli działalności w zakresie rybołówstwa.

## 5. Stanowisko sprawozdawcy

### 5.1. Plany wieloletnie

Współstawodawcy muszą znaleźć pragmatyczny sposób na dokonanie szybkich postępów w związku z planami wieloletnimi w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ponadto konieczne jest zwiększenie rzeczywistego udziału stron zainteresowanych w projektowaniu i opracowywaniu planów wieloletnich.

W końcu – należy przyjąć plany wieloletnie najszybciej, jak to jest możliwe. W ten sposób unikniemy regulowania długoterminowych środków za pomocą planów odrzutów, które z natury są środkami tymczasowymi.

### 5.2. Środki techniczne

Jeśli chodzi o przyszłe środki techniczne, powinny one być proste i jasne, tak aby ułatwić zrozumienie po stronie rybaków.

W miarę możliwości powinny one być dostosowane do każdego łowiska i regionu (regionalizacja).

Konieczne jest jednak, aby wspólne normy dla wszystkich basenów morskich lub normy, które nie mają ulec zmianie w dłuższym okresie, były przyjmowane w przez unijnych współstawodawców w ramach zwykłej procedury ustawodawczej, tj. procedury współdecyzji.

W istocie pełna regionalizacja byłaby sprzeczna z WPRyb jako wspólną polityką leżącą w ramach wyłącznych kompetencji Unii ze względu na współdzielony charakter zasobów.

W końcu, potrzeba większego udziału rybaków w procesie podejmowania decyzji w odniesieniu do wszystkich szczegółów środków technicznych oraz stworzenia zachęt do ich stosowania.

---

<sup>1</sup> Art. 1 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r.