



WSPÓLNA POLITYKA RYBOŁÓWSTWA: POWSTANIE I ROZWÓJ

Wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb) została po raz pierwszy sformułowana w traktacie rzymskim. Początkowo była ona powiązana ze wspólną polityką rolną, jednak wraz z upływem czasu coraz bardziej się od niej uniezależniała. Od czasu przeglądu z 2002 r. głównym celem WPRyb jest działanie na rzecz zrównoważonego rybołówstwa oraz zagwarantowanie rybakom źródła dochodu i stabilnych miejsc pracy. Pewne zmiany w polityce rybołówstwa wprowadził Traktat z Lizbony. W 2013 r. Rada i Parlament osiągnęły porozumienie w sprawie nowej WPRyb, by zapewnić w perspektywie długoterminowej zrównoważoną pod względem środowiskowym, gospodarczym i społecznym działalność w zakresie rybołówstwa i akwakultury.

PODSTAWA PRAWNA

Art. 38–43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

TFUE wprowadził pewne zmiany dotyczące zaangażowania Parlamentu w opracowywanie prawodawstwa w dziedzinie WPRyb. Najważniejsza zmiana polega na tym, że prawodawstwo niezbędne do realizacji celów WPRyb przyjmowane jest obecnie w toku zwykłej procedury ustawodawczej (która dotąd określana była mianem procedury współdecyzji), co sprawia, że Parlament działa w charakterze współprawodawcy. Niemniej jednak przepisy dotyczące prawodawstwa w sprawie „środków dotyczących ustalania cen, potrąceń, pomocy i ograniczeń ilościowych, jak również dotyczących ustalania i przydziału wielkości dopuszczalnych połowów” (art. 43 ust. 3 TFUE) zachowały swoje brzmienie z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat WE), co oznacza, że takie prawodawstwo może być przyjmowane wyłącznie przez Radę na wniosek Komisji.

Zgodnie z Traktatem z Lizbony międzynarodowe umowy w dziedzinie rybołówstwa ratyfikuje Rada po uzyskaniu zgody Parlamentu.

CELE

Zasoby rybne to naturalne, odnawialne, ruchome i wspólne dobro, będące częścią naszego wspólnego dziedzictwa. Przepisy dotyczące WPRyb zostały określone w traktacie rzymskim, natomiast art. 39 ust. 1 TFUE określa obecnie cele wspólnej polityki rolnej, które odnoszą się także do wspólnej polityki rybołówstwa, ponieważ zgodnie z definicją zawartą w art. 38 „przez produkty rolne należy rozumieć płody ziemi, produkty pochodzące z hodowli i rybołówstwa, jak również produkty pierwszego przetworzenia, które pozostają w bezpośrednim związku z tymi produktami”. Rybołówstwo to wspólna polityka, co oznacza, że wspólne zasady przyjmowane są na szczeblu UE i stosowane są we wszystkich państwach członkowskich. Pierwotnymi założeniami WPRyb była ochrona zasobów rybnych i środowiska morskiego, zapewnienie rentowności flot europejskich oraz dostarczenie konsumentom produktów żywnościowych

wysokiej jakości. Wskutek reformy z 2002 r. cele te zostały uzupełnione o korzystanie z żywych zasobów wodnych w sposób zrównoważony ze środowiskowego, gospodarczego i społecznego punktu widzenia, z wyszczególnieniem, że zrównoważony rozwój musi opierać się na solidnych ekspertyzach naukowych oraz na zasadzie ostrożności. Podstawowe zasady nowej WPRyb weszły w życie w dniu 1 stycznia 2003 r.

OSIĄGNIĘCIA

A. Kontekst

Wspólna polityka rybołówstwa stanowiła pierwotnie część wspólnej polityki rolnej, lecz stopniowo, w miarę rozwoju Wspólnoty, zyskała odrębny charakter na skutek wytyczania od 1970 r. przez państwa członkowskie wyłącznych stref ekonomicznych (w.s.e.) oraz przystąpienia nowych państw członkowskich posiadających floty znacznych rozmiarów. Zmiany te spowodowały, że Wspólnota musiała rozwiązać problemy charakterystyczne dla rybołówstwa, takie jak dostęp do wspólnych zasobów, ochrona zasobów, środki strukturalne na rzecz flot rybackich i stosunki międzynarodowe w rybołówstwie.

1. Początki

Rada przyjęła akt prawny ustanawiający wspólną organizację rynku produktów rybołówstwa i przygotowała wspólnotową politykę strukturalną w dziedzinie rybołówstwa dopiero w 1970 r.

2. Wczesny etap rozwoju

Kwestia rybołówstwa odgrywała ważną rolę w negocjacjach, w wyniku których do EWG w 1972 r. przystąpiły Wielka Brytania, Irlandia i Dania. Spowodowało to odejście od podstawowej zasady swobodnego dostępu: prawa krajowe do wyłącznych połowów przybrzeżnych na wodach terytorialnych, ustalone na 12 mil morskich od wybrzeża, uzupełniono o wyłączne strefy ekonomiczne rozciągające się do 200 mil morskich od wybrzeża. Państwa członkowskie zgodziły się przekazać w ręce Wspólnoty Europejskiej gospodarowanie swoimi zasobami połowowymi.

3. Rozporządzenia w sprawie WPRyb i jej reformy

a. Rozporządzenie z 1983 r.

W 1983 r., po kilkuletnich negocjacjach, Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 170/83 ustanawiające WPRyb nowej generacji, w którym zawarto zobowiązania dotyczące wyłącznych stref ekonomicznych, sformułowano koncepcję względnej stabilności i określono ochronne środki gospodarowania zasobami w oparciu o całkowite dopuszczalne połowy i kwoty. Po roku 1983 konieczne było również dostosowanie WPRyb w związku z wycofaniem się Grenlandii ze Wspólnoty (w 1985 r.), przystąpieniem Hiszpanii i Portugalii (w 1986 r.) oraz ponownym zjednoczeniem Niemiec (w 1990 r.). Te trzy wydarzenia miały wpływ na rozmiar i strukturę floty wspólnotowej oraz na jej możliwości połowowe.

b. Rozporządzenie z 1992 r.

W 1992 r., przyjmując rozporządzenie (EWG) nr 3760/92 zawierające przepisy regulujące politykę rybołówstwa do 2002 r., podjęto próbę naprawy sytuacji, która odznaczała się poważnym zachwianiem równowagi między wielkością floty a możliwościami połowowymi. Rozporządzenie przewidywało ograniczenie liczebności floty wspólnotowej i złagodzenie jego skutków społecznych poprzez zastosowanie środków strukturalnych. W celu przywrócenia i utrzymania równowagi między dostępnymi zasobami a działalnością połowową w rozporządzeniu wprowadzono pojęcie „nakładów połowowych”. Zgodnie z rozporządzeniem dostęp do zasobów regulował skuteczny system licencji.

c. Reforma z 2002 r.

Środki określone w rozporządzeniu (EWG) nr 3760/92 nie były wystarczająco skuteczne, aby powstrzymać przełowienia, a zasoby rybne topniały w jeszcze szybszym tempie. Ta krytyczna sytuacja doprowadziła do reformy obejmującej trzy rozporządzenia przyjęte przez Radę w grudniu 2002 r., które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2003 r.:

- rozporządzenie ramowe (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa (uchylające rozporządzenia (EWG) nr 3760/92 i (EWG) nr 101/76);
- rozporządzenie (WE) nr 2369/2002 ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa (zmieniające rozporządzenie (WE) nr 2792/1999);
- rozporządzenie (WE) nr 2370/2002 ustanawiające nadzwyczajne środki Wspólnoty na złowienie statków rybackich.

Głównym celem reformy z 2002 r. było zapewnienie zrównoważonej przyszłości sektora gospodarki rybnej poprzez zagwarantowanie rybakom stałego źródła dochodu i stabilnych miejsc pracy oraz utrzymanie dostaw dla konsumentów, przy jednoczesnym zachowaniu kruchoj równowagi ekosystemów morskich. Reforma wprowadziła podejście długookresowe do zarządzania rybołówstwem, w tym opracowywania środków bezpieczeństwa, wymagające określenia wieloletnich planów odbudowy zasobów znajdujących się poza bezpiecznymi granicami biologicznymi oraz wieloletnich planów gospodarowania innymi zasobami.

Aby uniknąć pogłębiania się braku równowagi między nadmierną zdolnością połowową floty a rzeczywistymi możliwościami połowowymi, począwszy od 2005 r. pomoc przyznawana jest wyłącznie do celów zwiększenia bezpieczeństwa, poprawy warunków pracy na statkach oraz podniesienia jakości produktów, jak również wprowadzenia bardziej selektywnych technik połowowych bądź satelitarnych systemów monitorowania statków (VMS).

Wprowadzono także środki społeczno-gospodarcze, aby wesprzeć przemysł w okresie przejściowym. W celu zapewnienia bardziej skutecznych, przejrzystych i sprawiedliwych kontroli utworzono Europejską Agencję Kontroli Rybołówstwa z siedzibą w hiszpańskim mieście Vigo.

Reforma z 2002 r. zapewniła rybakom większy udział w podejmowaniu dotyczących ich decyzji poprzez utworzenie regionalnych komitetów doradczych (RKD) składających się z rybaków, ekspertów naukowych, przedstawicieli innych sektorów związanych z rybołówstwem i akwakulturą, jak również władz regionalnych i krajowych oraz organizacji ochrony środowiska i konsumentów.

REFORMA Z 2013 R.

Reforma z 2002 r. nie spełniła krótkoterminowych oczekiwań, ponieważ stan zasobów ulegał w dalszym ciągu pogorszeniu. Jednocześnie reforma uwidoczniła pewne problemy do tej pory niedostrzegane, takie jak problem związany z odrzutami.

W 2009 r. Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne w sprawie reformy WPRyb mające na celu wdrożenie nowych zasad, które powinny obowiązywać w sektorze rybołówstwa UE w XXI wieku. Po długiej debacie w Radzie i – po raz pierwszy – w Parlamencie, w dniu 1 maja 2013 r. osiągnięto porozumienie w sprawie nowego systemu rybołówstwa opartego na trzech głównych filarach:

- nowej WPRyb (rozporządzenie (UE) nr 1380/2013);

- wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury (rozporządzenie (UE) nr 1379/2013);
- nowym Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR) (rozporządzenie (UE) nr 508/2014).

Celem nowej WPRyb jest zapewnienie w perspektywie długoterminowej zrównoważonego pod względem środowiskowym charakteru działań w sektorze rybołówstwa i akwakultury i zarządzania nimi w sposób spójny z celami w postaci osiągnięcia korzyści gospodarczych i społecznych oraz korzyści wynikających z zatrudnienia. Do jej najważniejszych aspektów zaliczyć można:

- wieloletnie zarządzanie oparte na ekosystemie mające na celu wzmocnienie roli, jaką w poprzedniej reformie przypisano wieloletnim planom, oraz zastosowanie podejścia opartego w większym stopniu na ekosystemie, obejmującego plany dotyczące wielu gatunków oraz połowów, w ramach regionalnych europejskich obszarów geograficznych;
- maksymalny podtrzymywalny połów (MSY): biorąc pod uwagę kompromisy międzynarodowe, takie jak szczyt w Johannesburgu w 2002 r. dotyczący zrównoważonego rozwoju, nowa WPRyb wyznacza maksymalny podtrzymywalny połów jako główny cel we wszystkich połowach. W miarę możliwości do 2015 r., a najpóźniej do 2020 r., poziom śmiertelności połowowej zostanie wyznaczony na poziomie FMSY (poziom połowów z danych zasobów, który umożliwia MSY);
- zakaz odrzutów: nowa reforma położy kres jednej z najbardziej niemożliwych do zaakceptowania praktyk wspólnych dla sektora gospodarki rybnej UE. Odrzuty gatunków objętych regulacją zostaną wycofane, a jednocześnie wprowadzone zostaną środki zabezpieczające celem wdrożenia zakazu. Do 2019 r. we wszystkich sektorach gospodarki rybnej UE wdrożona zostanie nowa polityka dotycząca odrzutów;
- jeśli chodzi o wielkość floty, to nowa WPRyb zobowiązuje państwa członkowskie do dostosowania swoich zdolności połowowych za pomocą planów krajowych do wielkości dopuszczalnych połowów. Szczególną rolę w nowej WPRyb mają odgrywać rybacy prowadzący działalność połowową na małą skalę. Strefa zakazu połowów wynosząca 12 mil morskich dla tradycyjnych flot ma zostać rozszerzona do 2022 r., a państwa członkowskie mają otrzymać zalecenia dotyczące przeznaczenia większej części kwot na rzecz tego sektora, z uwagi na jego niski wpływ na środowisko oraz duże nakłady pracy;
- przepisy dotyczące działania flot rybackich UE w krajach trzecich oraz na wodach międzynarodowych mają zostać określone w kontekście zewnętrznych relacji UE, przy zapewnieniu ich zgodności z zasadami polityki UE. Ustalenia dotyczące połowów na takich wodach mają zostać określone na mocy umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i poprzez uczestnictwo UE w regionalnych organizacjach ds. zarządzania rybołówstwem;
- zrównoważona akwakultura, zwiększenie połowów w celu zapewnienia dostaw ryb na rynek UE oraz pobudzenia rozwoju obszarów przybrzeżnych i wiejskich. Zostanie to osiągnięte przez krajowe plany zniesienia barier administracyjnych oraz zachowanie norm środowiskowych, społecznych i gospodarczych w sektorze akwakultury;
- nowe zobowiązania wymagają od państw członkowskich wzmocnienia w przyszłej WPRyb roli nauki poprzez większe gromadzenie danych i dzielenie się informacjami dotyczącymi zasobów, flot i wpływu na działalność połowową;

- zdecentralizowane zarządzanie poprzez przybliżenie procedury decyzyjnej do obszarów połowowych. Prawodawcy UE powinni określić ogólne ramy, a państwa członkowskie powinny opracować przepisy wykonawcze, współpracując ze sobą na poziomie regionalnym;
- zawarty w rozporządzeniu Rady (WE) nr 850/98 zbiór środków technicznych stanowi złożony i niejednorodny system przepisów, który zostanie zaktualizowany, aby zapewnić WPRyb nowe ramy dla takich środków.

Część pakietu reform stanowi także wspólna organizacja rynków produktów rybołówstwa i akwakultury. Ma ona na celu wzmocnienie konkurencyjności przemysłu rybołówstwa UE oraz zwiększenie przejrzystości jej rynków poprzez aktualizację i uproszczenie obecnego rozporządzenia. W przyszłości główną rolę na rynkach UE – w szczególności w zarządzaniu zbiorowym, monitoringu oraz kontroli – odgrywać będą organizacje producentów.

Wprowadzone zostaną także nowe standardy marketingowe dotyczące oznakowania, jakości i możliwości identyfikowania, dzięki czemu konsumenci uzyskają więcej informacji na temat zrównoważonego charakteru nabywanych przez siebie produktów rybnych.

Nowy Europejski Fundusz Morski i Rybacki będzie służył jako narzędzie finansowe pomocne we wdrażaniu WPRyb oraz wspólnej organizacji rynku produktów rybnych i akwakultury.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

A. Uprawnienia

- Prawodawstwo w dziedzinie rybołówstwa: Traktat z Lizbony przewiduje procedurę współdecyzji (zwykła procedura ustawodawcza);
- Przystępowanie UE do konwencji międzynarodowych dotyczących rybołówstwa i zawieranie umów z krajami trzecimi (procedura współdecyzji z Radą).

B. Rola

Traktat z Lizbony nadał Parlamentowi Europejskiemu większe uprawnienia ustawodawcze, zapewniając możliwość kształtowania wspólnej polityki rybołówstwa oraz kontroli przepisów regulujących działania w sektorach związanych z rybołówstwem i akwakulturą UE.

[Carmen-Paz Martí](#)
09/2017