

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 2187/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 2347/2002 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1434/98 w odniesieniu do obowiązku wyładunku

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD)

(2014/C 311/11)

Samodzielny sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Parlament Europejski, w dniu 13 stycznia 2014 r., oraz Rada, w dniu 16 stycznia 2014 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 850/98, (WE) nr 2187/2005, (WE) nr 1967/2006, (WE) nr 1098/2007, (WE) nr 254/2002, (WE) nr 2347/2002 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1434/98 w odniesieniu do obowiązku wyładunku

COM(2013) 889 final – 2013/0436 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 kwietnia 2014 r.

Na 498. sesji plenarnej w dniach 29–30 kwietnia 2014 r. (posiedzenie z 29 kwietnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 199 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W związku z niedawnym przyjęciem nowej wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), której jednym z nowych elementów jest obowiązek wyładunku zarówno gatunków objętych TAC (całkowitym dopuszczalnym połowem) i kwotami połowowymi, jak i gatunków, co do których ustalono minimalny rozmiar odniesienia do celów ochrony, EKES jest zdania, że należy koniecznie dostosować do tego nowego obowiązku wyładunku istniejące prawodawstwo zobowiązujące w określonych sytuacjach do dokonywania odrzutów.

1.2 Mimo to uważa, że wniosek Komisji jest zbyt skomplikowany oraz że zastosowanie obowiązku wyładunku nałoży na rybaków konieczność wykonywania nieproporcjonalnie dużej dodatkowej pracy. Z tego względu stoi na stanowisku, że przepisy powinny być bardziej pragmatyczne, jasne, zrozumiałe i elastyczne oraz powinny rzeczywiście zapewnić rybakom pewien okres przejściowy na dostosowanie się bez obawy ściągnięcia na siebie ostrych kar.

1.3 EKES ubolewa nad faktem, że nie przeprowadzono uprzedniej oceny skutków obejmującej analizę konsekwencji obowiązku wyładunku dla poszczególnych flot.

1.4 EKES uważa, że środki techniczne mają zasadnicze znaczenie dla rybołówstwa i że z tego względu dotyczące ich decyzje należy podejmować po nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z portami; decyzje te powinny być szczegółowe i dotyczyć konkretnych przypadków, mieć charakter tymczasowy oraz być powiązane ze sprawnymi i skutecznymi procesami decyzyjnymi umożliwiającymi dostosowanie się do zmian sytuacji ogólnej i stanu stad, których dotyczą.

1.5 EKES zwraca się do współprawodawcy o uwzględnienie jego uwag dotyczących nowych definicji, składu połowów, rejestrowania połowów, nowych obowiązków dotyczących kontroli, upoważnień do połowów, marginesów tolerancji, kontroli za pomocą telewizji przemysłowej oraz kar.

2. Kontekst

2.1 W dniu 11 grudnia 2013 r. przyjęto rozporządzenie (UE) nr 1380/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa. Ma ono zastosowanie od 1 stycznia 2014 r.

2.2 Uchyla ono rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002, którym ustanowiono wspólnotowy system ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa i które obowiązywało od dnia 1 stycznia 2003 r. do dnia 31 grudnia 2013 r.

2.3 Nowe rozporządzenie o WPRyb zmienia lub uchyla kilka innych rozporządzeń, decyzji i dyrektyw, by dostosować je do nowo przyjętych w jego ramach przepisów.

2.4 Jeden z tych przepisów, stanowiący przyczynę sporządzenia niniejszej opinii, został zawarty w art. 15 dotyczącym środków ochrony i zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morza, który odnosi się do obowiązku wyładunku.

2.5 Sam tylko przepis dotyczący obowiązku wyładunku, zawarty w nowym rozporządzeniu (UE) nr 1380/2013, powoduje konieczność modyfikacji siedmiu wcześniejszych rozporządzeń (WE) i uchylenie ósmego rozporządzenia.

3. Uwagi ogólne

3.1 Przeprowadzenie reformy WPRyb określonej w rozporządzeniu (UE) nr 1380/2013 zabrało więcej czasu, niż pierwotnie zakładano; konieczne było nawet przesunięcie o rok daty jej wejścia w życie, w dużym stopniu ze względu na wprowadzenie kontrowersyjnego przepisu dotyczącego obowiązku wyładunku, zwanego inaczej zakazem odrzutów.

3.2 Można stwierdzić, że zasadniczym celem nowej WPRyb jest stopniowa eliminacja odrzutów na wszystkich łowiskach UE dzięki obowiązkowi wyładunku.

3.3 W punkcie 1.8 opinii w sprawie reformy WPRyb EKES stwierdził, że polityka zakazu odrzutów „to cel pożądaný”, ale opowiedział się „za bardziej stopniowym i proporcjonalnym podejściem opartym na ich progresywnej redukcji. Jednocześnie należy wspierać bardziej selektywne połowy i środki służące ich wykorzystaniu poprzez przetwarzanie w produkty mające wartość dodaną, a także wspierać rozwiązania handlowe i dostosować infrastrukturę statków i portów rybackich”.

3.4 Należy zatem zaznaczyć, że wniosek dotyczący rozporządzenia podstawowego WPRyb wprowadzał zakaz odrzutów, który w zależności od gatunku miał wejść w życie między 1 stycznia 2014 r. a 31 grudnia 2015 r.

3.5 Pod koniec 2013 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne, które obejmowało nowy harmonogram wprowadzania w życie obowiązku wyładunku w sposób bardziej stopniowy niż przewidziany we wniosku, tj. między 1 stycznia 2015 r. a 1 stycznia 2019 r.

3.6 W celu wprowadzenia w życie obowiązku wyładunku należy znieść lub zmienić niektóre przepisy obowiązujących rozporządzeń w sprawie środków technicznych, środków zarządzania i kontroli, które to przepisy są sprzeczne z obowiązkiem wyładunku i zobowiązują rybaków do dokonywania odrzutów.

3.7 Rada wezwała Komisję do szybkiej modyfikacji istniejącego prawodawstwa. W związku z tym Komisja zamierza opracować nowe ramy środków technicznych, które ułatwią pełne wdrożenie obowiązku wyładunku zgodnie z założeniami. Jednakże jest prawie pewne, że te nowe ramy nie będą gotowe na tyle wcześnie, by pierwsza grupa łowisk została objęta obowiązkiem wyładunku od 1 stycznia 2015 r.

3.8 W oczekiwaniu na te nowe ramy należy zatem tymczasowo przyjąć przepisy eliminujące wszelkie prawne i praktyczne przeszkody, które mogłyby zakłócić wdrożenie tego obowiązku.

3.9 Te nowe przepisy, które EKES uważa za niezbędne dla właściwego stosowania nowej WPRyb, zostały przedstawione przez Komisję w omawianym wniosku, którego analizę przedstawiamy poniżej.

4. Uwagi ogólne

4.1 Na początku wniosku wprowadzono pewne zmiany w definicjach, które są wspólne dla kilku rozporządzeń; wprowadzono przykładowo nowy termin „niezamierzone połowy” i zmieniono termin „minimalne rozmiary ryb do wyładunku” (MLS) na „minimalne rozmiary odniesienia do celów ochrony” (MCRS).

4.2 Większość zmian w rozporządzeniach dotyczących środków technicznych ma na celu wyeliminowanie obowiązku odrzutów narzuconego obowiązującymi przepisami w trzech sytuacjach:

- gdy nie są przestrzegane zasady dotyczące składu połowów;
- gdy złowione ryby nie osiągnęły minimalnych rozmiarów do wyładunku;
- gdy naruszono przepisy dotyczące przyłowów.

4.3 Komisja proponuje utrzymać w mocy obowiązek odrzutu wszystkich połowów niepodlegających obowiązkowi wyładunku oraz wyeliminować za pomocą wyjątków tę część połowów, która będzie podlegała obowiązkowi wyładunku i która dodatkowo będzie się wliczać do kwot połowowych.

4.4 EKES uważa, że środki techniczne mają zasadnicze znaczenie dla rybołówstwa i że z tego względu dotyczące ich decyzje należy podejmować po nawiązaniu bezpośredniego kontaktu z portami; decyzje te powinny być szczegółowe i dotyczyć konkretnych przypadków, mieć charakter tymczasowy oraz być powiązane ze sprawnymi i skutecznymi procesami decyzyjnymi umożliwiającymi dostosowanie się do zmian sytuacji ogólnej i stanu stad, których dotyczą. Niestety unijny proces decyzyjny na to nie pozwala.

4.5 EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest zbyt skomplikowany oraz że zastosowanie obowiązku wyładunku nałoży na rybaków konieczność wykonywania nieproporcjonalnie dużej dodatkowej pracy. Z tego względu konieczne byłoby przyjęcie przepisów bardziej pragmatycznych, jasnych, zrozumiałych i elastycznych, które powinny zapewnić rybakom pewien okres przejściowy na dostosowanie się bez obawy ściągnięcia na siebie ostrych kar, podobnie jak w wielu innych państwach na świecie. EKES jest zatem zdania, że nie są uzasadnione nowe środki kontrolne wprowadzone w celu zagwarantowania od pierwszego dnia pełnej zgodności z przepisami, co do których nie mamy żadnych wcześniejszych doświadczeń.

4.6 W związku z tym EKES ubolewa nad faktem, że nie przeprowadzono uprzedniej oceny skutków obejmującej analizę konsekwencji obowiązku wyładunku dla poszczególnych flot. Uważa, że ocena taka jest konieczna zwłaszcza w odniesieniu do połowów pelagicznych realizowanych na łowiskach zewnętrznych zarządzanych przez regionalne organizacje ds. rybołówstwa; niezbędne jest tam przeprowadzenie wyczerpujących badań mających na celu ujednolicone stosowanie przepisów unijnych uwzględniające regulacje, które już obowiązują wspomniane organizacje regionalne, tak by stosowanie tych przepisów nie powodowało poważnych nierówności i zagrożenia dla konkurencyjności flot europejskich połowiących na łowiskach zewnętrznych.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 W odniesieniu do „niezamierzonych połowów”, czyli przypadkowych połowów organizmów morskich, których połowy są zakazane w odpowiednich okolicznościach, EKES uważa, że ta definicja jest prosta, ale niewystarczająca, gdyż w normalnych warunkach chodzi o gatunki towarzyszące, niemożliwe do uniknięcia i o znacznej wartości, których zatrzymanie na pokładzie – ze względu na dystrybucję kwot połowowych lub inne normy – nie było dozwolone dla danego narzędzia połowowego lub operatora. EKES uważa, że właściwsze byłoby zdefiniowanie tego terminu jako „przypadkowych połowów nie w pełni spełniających obowiązujące przepisy”.

5.2 Jeżeli chodzi o „minimalne rozmiary odniesienia do celów ochrony”, jak dotąd zmiana dotyczy tylko nazwy; ryby danego gatunku, które nie osiągnęły tych rozmiarów i podlegają obowiązkowi wyładunku, powinny zostać wyładowane oddzielnie i w sposób kontrolowany, by nie zostały ponownie włączone do obiegu handlowego, zaś ryby gatunków niepodlegających tym wymogom będą nadal wrzucane do morza. EKES uważa, że należy uwzględnić marginesy błędów ze względu na trudności techniczne związane z dokładnym oddzielaniem, wśród gatunków objętych obowiązkiem wyładunku, ryb o różnych rozmiarach MCRS; nieuwzględnienie tych marginesów doprowadzi do znacznej niepewności prawa.

5.3 Zmiany w klauzulach dotyczących składu połowów, które obecnie zobowiązują do wyładunku gatunków objętych obowiązkiem wyładunku, w pewnych wypadkach nie określają wystarczająco jasno, czy podczas obliczania składu procentowego należy uwzględnić niezamierzone połowy. EKES uważa zatem, że powstaje problem, jeśli chodzi o to, do których kwot będą wliczane te połowy. Trudno odpowiedzieć na to pytanie, nie wiedząc, jak duża będzie elastyczność przewidywanych mechanizmów, jak w przyszłości będą prowadzone wymiany kwot między państwami członkowskimi (swaps) i jaką politykę przyjmie Komisja w związku z ustalaniem TAC dla gatunków wchodzących w skład mieszanych zasobów rybnych. Jeżeli głównym kryterium jest maksymalny podtrzymywalny połów, wystąpią zachwiania równowagi, które doprowadzą do ogólnego niedostatku pewnych kwot, a to z kolei spowoduje zablokowanie wielu łowisk.

5.4 Rejestrowanie połowów i odrzutów

5.4.1 W ustępie 1 artykułu 14 rozporządzenia (WE) nr 1224/2009, który to artykuł dotyczy wypełniania i przekazywania dziennika połowowego, skreślono ostatnią część zdania brzmiącą: „wykazując w nim w szczególności wszystkie ilości każdego gatunku złowionego i zatrzymanego na pokładzie powyżej 50 kg wagi ekwiwalentów w relacji pełnej”. Zdaniem EKES-u znacznie utrudni to pracę, szczególnie na niewielkich statkach rybackich, choć ten rozdział ma zastosowanie wyłącznie do statków o długości przewyższającej 10 metrów. Jeżeli zamierzano uszczegółwić informacje, odpowiednią precyzję można uzyskać dzięki pobieraniu próbek.

5.4.2 EKES uważa również, że zmiana w lit. f), która wymaga obecnie wpisu „ilości lub osobników o rozmiarze mniejszym od mającego zastosowanie minimalnego rozmiaru odniesienia do celów ochrony”, może w pewnych okolicznościach powodować nieproporcjonalny nakład pracy, szczególnie w rybołówstwie przybrzeżnym.

5.4.3 Ustęp 4 stanowił, że „kapitanowie wspólnotowych statków rybackich zapisują w swoich dziennikach połowowych także wszystkie szacowane odrzuty powyżej 50 kg ekwiwalentów wagi w relacji pełnej wyrażonej objętością – w przypadku wszystkich gatunków”. Zdaniem EKES-u skreślenie w tym ustępie odniesienia do 50 kg również będzie powodować znaczne zwiększenie nakładu pracy, które dotąd nie zostało nawet oszacowane. Należy wziąć pod uwagę fakt, że tekst wniosku odnosi się do wszystkich gatunków, zarówno tych, które objęte są obowiązkiem wyładunku, jak i tych, które nie zostały nim objęte.

5.5 Art. 15 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 850/98 nakłada na kapitanów statków nowy obowiązek kontroli, który zwrócił szczególną uwagę EKES-u, gdyż jest niemożliwe do przewidzenia, co statek będzie w stanie złowić podczas jednego rejsu połowowego, i nie można wymagać od kapitanów zdolności jasnowidzenia. Choć sformułowanie dotyczące praktycznych rezultatów tego wymogu lub jego nieprzebrzegania jest raczej niejasne, mogłoby zostać wykorzystane do sankcjonowania kapitanów lub zaostrzenia ewentualnych konfliktów. Z tego względu EKES uważa, że należy skreślić ten ustęp, który może powodować znaczną niepewność prawa.

5.6 Zdaniem EKES-u wymóg uzyskiwania przez statki, których dotyczy obowiązek wyładunku, indywidualnego i obowiązkowego upoważnienia do połowów jest nieco przesadzony, gdyż dotknąłby dużą liczbę małych statków i ogromnie zwiększyłby biurokrację, jeśli weźmiemy pod uwagę dodatkowe wymagania dotyczące przekazywania informacji przez państwa członkowskie. EKES uważa, że właściwsze byłoby wyłączenie z obowiązku uzyskiwania tego upoważnienia statków, których rejsy połowowe nie przekraczają jednego dnia.

5.7 Inne dodatkowe obowiązki związane z kontrolą

5.7.1 Nowe zasady kontroli mają zastosowanie do wszystkich łowisk oraz do wszystkich statków, niezależnie od rozmiaru. EKES ponownie stwierdza, że te środki są szczególnie nieodpowiednie dla małych statków, gdyż wiążą się z ogromnym obciążeniem administracyjnym sektora i organów publicznych oraz stwarzają praktyczne problemy podczas pracy na pokładzie.

5.7.2 Komisja proponuje oddzielne sztauowanie ryb o niewielkich rozmiarach i stwierdza, że powinny być „umieszczane – każdy gatunek osobno – w skrzyniach, komorach lub pojemnikach”. Zdaniem EKES-u może to być niewykonalne dla małych statków, a częściowe wyłączenie przewidziane dla statków o długości mniejszej od 12 metrów nie wydaje się wystarczające. Dlatego EKES uważa, że należy wyłączyć ze stosowania tego wymogu co najmniej wszystkie statki, których rejsy połowowe trwają nie więcej niż dwa dni, niezależnie od rozmiaru tych statków.

5.8 Kary i obserwatorzy

5.8.1 Proponowane brzmienie art. 90 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1224/2009 uznaje za poważne naruszenie przepisów jakiegokolwiek nieprzestrzeganie obowiązku wyładunku. EKES uważa, że jest to przesada i że uznanie za poważne naruszenie przepisów powinno zostać usunięte z wniosku.

5.8.2 Mimo że w tym samym artykule określono, iż stopień naruszenia przepisów zostanie określony przez właściwy organ zainteresowanego państwa członkowskiego, zdaniem EKES-u przepisy te będą tak skomplikowane i trudne do wypełnienia, że żadnemu kapitanowi żadnej floty nie będzie łatwo ustrzec się niewielkich i niezamierzonych naruszeń przepisów.

5.9 Zdaniem EKES-u ustanowienie większych marginesów tolerancji dla niewielkich połowów jest rozsądnym rozwiązaniem. EKES uważa jednak, że zaproponowane marginesy są nierealne, szczególnie w sytuacji zniesienia limitu 50 kg w deklaracjach i wprowadzenia wymogu podawania ilości wszystkich odrzutów. Proponuje, by zamiast nich negocjować i ustalać indywidualnie dla każdego łowiska nowe marginesy tolerancji, zachowując te same wymogi dotyczące informacji.

5.10 Zdaniem Komisji dodanie ustępu dotyczącego zdalnego monitorowania elektronicznego (televizji przemysłowej CCTV) – choć na razie monitorowanie to nie jest obowiązkowe – jest odpowiedzią na potrzebę ustanowienia ram regulacyjnych dla tego systemu, który zostałby dodany do innych systemów wymienionych w rozporządzeniu dotyczącym kontroli. W opinii EKES-u należy lepiej wyjaśnić i dokładnie określić warunki, w jakich można by wymagać jego zastosowania.

Bruksela, 29 kwietnia 2014 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE