

LEONARD ŁUKASZUK

RYBOŁÓWSTWO MORSKIE – SYSTEMY REGULOWANIA LIMITÓW POŁÓWÓW A WSPÓLNA POLITYKA RYBOŁÓWSTWA (CFP) UNII EUROPEJSKIEJ. WYBRANE ZAGADNIENIA

Autor przedstawia najważniejsze aktualne problemy Indywidualnego Zbywalnego Limitu Połowów niektórych państwowych systemów Wymiany Limitów, postępowania w ramach OECD i krajowych zezwoleń handlowych dla ochrony środowiska w sektorze środowiska. Przedstawia też kwestie reformy Wspólnej Polityki Rybołówczej: renacjonalizacji i europeizacji procesu podejmowania decyzji. Celem polityki strukturalnej UE w dziedzinie rybołówstwa jest dostosowanie struktury i zakresu rybołówstwa do istniejących możliwości, także w zakresie zmniejszających się biologicznych zasobów morza. Wspólna Polityka Rybołówstwa obejmuje elementy ekonomii planowej, ograniczenia z powodów ekologicznych, podczas gdy na rynkach panuje tendencja liberalna. Podstawowym problemem wynikającym z istnienia przepisów regulujących organizacje wspólnotowe jest zakres rynku rybołówczego.

Rybołówstwo morskie, mające duże znaczenie w gospodarce światowej, regionalnej i krajowej, a także w wymiarze społecznym i cywilizacyjnym – jest przedmiotem wielu regulacji prawnych, jak również studiów ekonomicznych, prawnych i ekologicznych. Podejmowane w Polsce badania nad prawem gospodarczym Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku uwidoczniły wybrane pola problemowe w aspektach prawnomiędzynarodowych i wspólnotowych polityki morskiej tejsze Wspólnoty¹, uwzględniając przy tym dylematy Wspólnej Polityki Rybołówstwa² oraz aspekty prawne zorientowanej globalnie

¹ C. Mik, *Prawnomiędzynarodowe aspekty polityki morskiej Wspólnoty Europejskiej* [w:] C. Mik (red.), *Prawo gospodarcze Wspólnoty Europejskiej na progu XXI wieku*, Toruń 2002, s. 314–399.

² A. Graś, *Dylematy Wspólnej Polityki Rybołówstwa* [w:] C. Mik (red.), *op. cit.*, s. 315–340.

morskiej współpracy gospodarczej³. W pracach tych nie przypadkowo wyraźnie zaznaczona jest problematyka rybołówstwa morskiego.

Zagadnienia rybołówstwa morskiego były już wcześniej prezentowane na łamach „Prawa Morskiego”, zwłaszcza przez A. Straburzyńskiego (t. I, IX), a także przez autora niniejszego opracowania (t. XI). Uzasadniona jest więc kontynuacja tej tematyki w aspekcie wybranych zagadnień Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE.

I

Zarówno rządy państw nadbrzeżnych, jak i cała społeczność międzynarodowa działająca w systemie ONZ, starają się od dawna rozwiązywać narastające problemy gospodarcze, społeczne i prawne związane ze zrównoważonym korzystaniem z dostępnych zasobów i porządkowaniem rynków ryb i ich przetwórstwa.

Stosowane różne instrumenty regulacyjne służą określaniu i „umiejscawianiu” prawa do połowu ryb, tworząc warunki do zwiększenia oczekiwanych wyników ekonomicznych, ekologicznych i społecznych. Wyrazem prawa do połowu ściśle określonych ilości ryb, z uwzględnieniem ochrony zasobów, także dla przyszłych korzyści – jest Indywidualny Zbywalny Limit Połowów (*Individual Trasferable Quota*)⁴.

Międzynarodowy monitoring sprawowany przez OECD pomaga w uzgadnianiu i koordynowaniu działań państw w dziedzinie rybołówstwa⁵. Dzięki raportom i publikacjom upowszechniane są informacje niezbędne do bardziej efektywnego funkcjonowania systemu limitów w skali międzynarodowej.

System limitów połowów zrationalizował ekonomicznie rynek rybołówstwa w stosujących go państwach. System ten zaprojektowano z myślą o długoterminowym rozwoju rybołówstwa przez stabilizację cen i racjonalizowanie połowów na poziomie zapewniającym bezpieczne przetrwanie zasobów ryb. Z perspektywy ekologicznej, system indywidualnych, zbywalnych limitów połowów (ITQ) ma służyć m.in. ochronie zasobów morskich oraz zapewnieniu ich przetrwania i właściwego korzystania z nich. System ten przyczynia się do osiągnięcia tych celów, chociaż pojawiły się problemy związane z ochroną

³L. Łukaszuk, *Aspekty prawne zorientowanej globalnie morskiej współpracy gospodarczej Wspólnoty Europejskiej na przełomie wieków*, [w:] C. Mik (red.), *op. cit.*, s. 401–412.

⁴L.G. Anderson, *Fundamental issues in the design of ITQ programs*, 1992; R.O. Boyd, C.M. Dewees, *Putting theory into practice: individual quotas in the New Zealand's fisheries*, 1992; E.H. Buck, *Individual transferable quotas in fishery management*, 1995.

⁵P. Wallis, *Implementing domestic tradable permits for environmental protection*, OECD Proceedings, 1999.

zasobów morskich, spowodowane głównie tym, że limity połowów były zbyt wysokie, m.in. w Nowej Zelandii.

Na 31 państw stosujących system limitów, w 24 nastąpił czasowy spadek populacji różnych gatunków ryb, co niekiedy groziło nawet całkowitym zanikiem ich występowania. Pewne problemy wystąpiły także przy ocenie wielkości zasobów oraz z prawidłową interpretacją danych, co utrudniało także ocenę efektywności systemu limitów. Prawidłowe funkcjonowanie systemu limitu połowów zakłócały też połowy nielegalne, jednak skala tego zjawiska nie zagraża istocie tego systemu.

Podmiotami uprawnionymi do posiadania kwot połowów są przedsiębiorstwa rybackie i indywidualni rybacy, bądź też posiadacze kutrów rybackich. Podmioty te rozporządzają przyznanymi im początkowo kwotami i mają obowiązek stosować się do wymogów wynikających z licencji i zezwoleń rybackich. Zobowiązują one do wypełnienia wielu dodatkowych warunków związanych z gospodarowaniem zasobami. Rybołówstwo jest bowiem postrzegane jako ważna, strategiczna gałąź gospodarki, zbliżona do rolnictwa. Jej zadaniem jest zapewnienie samowystarczalności pod względem zasobów żywnościowych, co powoduje że państwa dążą do zapewnienia sobie suwerennego władztwa nad łowiskami w postaci wyłącznych stref ekonomicznych. Umożliwiła to Konwencja NZ o prawie morza z 1982 r., obowiązująca od 1994 r. Istnieje tendencja do kontrolowania udziału w połowach podmiotów zagranicznych, a przyznawane im limity oraz prawo do połowów w skali roku są ograniczane, a niekiedy nawet eliminowane.

Administrowanie systemem indywidualnych, zbywalnych limitów połowów jest związane z handlem tymi limitami przez uprawnione podmioty. Nadzór państw nad transakcjami jest sprawowany przez odpowiedni urząd w formie rejestrowania transakcji, bądź też przez ich prowadzenie. W Nowej Zelandii jest prowadzony publiczny Rejestr Limitów, w którym odnotowywane są corocznie odpowiednie dane dotyczące: limitów przyznawanych każdemu podmiotowi, transferu każdego limitu oraz zastrzeżenia zabezpieczające interesy osób trzecich lub pożyczki, których zabezpieczeniem jest dany limit. W handlu limitami wykorzystywane są m.in. ogłoszenia w prasie.

W Islandii dane o transferach limitów gromadzi Katalog Rybołówstwa (*Directoriate of Fisheries*), a system wymiany limitów (*Quota Exchange*) uregulowany został przez parlament w 1998 r. Rynek jest organizowany w formie aukcji, a wszystkie transakcje odbywają się za pośrednictwem *Quota Exchange*, z wyjątkiem transferu limitów pomiędzy kutrami należącymi do jednego podmiotu oraz transferu limitów o takiej samej wartości.

W Holandii handel limitami nadzorują związki producentów, chociaż odpowiedzialność za kontrolowanie całkowitego limitu połowów spoczywa na rządzie. Rynek rybny jest tu także organizowany w formie aukcji.

Władze państw odpowiedzialne za rybołówstwo mają zapewniać przestrzeganie całkowitych limitów połowów i prawidłowe rozdzielanie limitów

indywidualnych oraz weryfikować ich wykorzystywanie. Ma temu służyć odpowiedni system kontroli przystosowany do śledzenia transferów limitów i ich ilości pozostających w gestii indywidualnych użytkowników. W Nowej Zelandii system ten jest dość rygorystyczny, obwarowany nawet możliwością pociągania rybaków do odpowiedzialności sądowej w wypadku nie wypełnienia nałożonych obowiązków. Rybakom postawiono wymóg utrzymania odpowiedniej równowagi w wykonywaniu uprawnień połowowych w skali rocznych limitów i nieprzekraczania wyznaczonych ograniczeń.

W Holandii, gdzie istnieje system planowania połowów, zorientowany bardziej na współpracę niż kontrolę, Organizacja Producentów może nakładać grzywny, jeśli jej członkowie przekroczą obowiązujące ograniczenia połowów w postaci limitów. Może to także czynić rządowa Generalna Inspekcja Usług. W Australii i Nowej Zelandii kontrolą dokonywanych połowów zajmują się wyspecjalizowani kontrolerzy, skupiający swą uwagę na poszczególnych punktach przepływu produktu.

Niekiedy wiele problemów nastęrcza implementacja systemu indywidualnych, zbywalnych limitów połowów, a zwłaszcza ich alokacja wśród zainteresowanych podmiotów, w tym skupianie limitów w wielkich przedsiębiorstwach, kosztem drobnych rybaków indywidualnych. Przeważnie limity są przyznawane posiadaczom kutrów rybackich (Kanada, Nowa Zelandia, Islandia), natomiast nie przysługują one pracownikom zatrudnionym na kutrach i innym związanym z rybołówstwem. Całkowity udział kutra w limitach nie może przekraczać jego zdolności połowowych. Takie ograniczenia limitów mają racjonalizować ich alokację.

Oprócz instrumentów rynkowych stosowane są także regulacje natury technicznej, określające wielkość oczek w sieciach rybackich, wielkość kutrów, limity mocy ich silników oraz wymogi związane z rejestracją kutrów. Przepisy takie są stosowane często wraz z regulacjami mającymi na celu regulowanie rynku. Mają one ułatwiać osiągnięcie określonego poziomu zdolności przetwórczych przez przemysł rybołowiec, ochronę narybku w celu zapewnienia ciągłości rozwoju zasobów oraz utrzymanie równowagi całego ekosystemu morskiego.

II

Rybołówstwo morskie stanowi istotny obszar działania Unii Europejskiej i jej państw członkowskich. Morskie zasoby rybne są uważane za wspólne dziedzictwo, dlatego też są one wspólnie zarządzane, m.in. w celu utrzymywania odpowiednio równomiernego poziomu połowów. Monitorowane są ilości odławianych ryb, ich rozmiary, gatunki oraz techniki połowowe i używany sprzęt. Ustaleń międzypaństwowych wymagają zwłaszcza kwestie dotyczące nadmiernego odławiania oraz zanieczyszczenia środowiska morskiego,

stanowiące zagrożenia dla zachowania równowagi ekosystemu rybnego. Wspólnota Europejska już od początku istnienia stawiała przed rybołówstwem i rolnictwem priorytetowe zadania społeczne, ekonomiczne i ekologiczne⁶.

W sektorze rybołówczym Unii Europejskiej największe znaczenie mają rybołówstwo i hodowla ryb. Wprawdzie rybołówstwo w PKB państw członkowskich UE stanowi mniej niż 1%, jednak jego znaczenie jest większe w regionach, gdzie brak jest znaczących alternatyw w postaci innej działalności gospodarczej. W ostatniej dekadzie XX wieku flota rybacka UE odławiała średnio 6,3 do 7,4 mln ton ryb, przez co osiągnęła trzecie miejsce w świecie, po Chinach i Peru. Dania i Hiszpania połowią najwięcej ryb – po ponad milion ton, a około 75% połowów pochodzi z akwenów północno-wschodniego Atlantyku. Ze względu jednak na rosnące spożycie, UE nadal importuje ryby, co przewyższa eksport i powoduje stały deficyt.

Flota rybacka UE dysponuje 100 tysiącami jednostek o łącznej wyporności 1 986 230 ton. Jej potencjał jest celowo zmniejszany, bowiem przewyższa możliwości połowowe. Zmniejszyła się także liczba rybaków: z 276 tys. w 1993 r. do 250 tys. w 1997 r., przy jednoczesnym zwiększeniu się zatrudnienia w przetwórstwie ryb. Rybołówstwo jest nadal ważnym źródłem zatrudnienia w regionach biedniejszych. Badania wykazały, że w około 300 wybranych strefach nadbrzeżnych, sektor rybołówstwa umożliwia zatrudnienie średnio od 1 do 1,5% ludności, ale w niektórych regionach hiszpańskiego wybrzeża Atlantyku, wschodniego wybrzeża Adriatyku, czy wybrzeży Szkocji wskaźnik ten sięga 10%. Natomiast hodowla ryb, dostarczająca rocznie około miliona ton ryb, pozwala na zatrudnienie około 45 tysięcy pracowników stałych i 100 tys. związanych głównie z przetwórstwem.

Przed sektorem rybołówczym UE stanęło wyzwanie, jak sprostać problemom, w których rozwiązanie są uwikłane podobne sektory w wielu państwach świata. Jednym z takich problemów jest nadmierne odławianie, prowadzące do zmniejszania się ławic, a przez to do zmniejszania się połowów i uzyskiwanych dochodów. W obliczu wzrostu konkurencyjności na światowych rynkach ryb, dostrzegana jest konieczność restrukturyzacji tego istotnego sektora gospodarki morskiej UE.

Wspólna Polityka Rybołówstwa (CFR) UE, po dwóch dekadach jej funkcjonowania, stoi przed problemami natury ekologicznej, technicznej i ekonomicznej, a także prawnej i wymaga reform. Jej podstawy prawne kształtowały się ewolucyjnie, początkowo wraz z polityką w dziedzinie rolnictwa, a liczba aktów prawnych dotyczących rybołówstwa jest obecnie dość znaczna (279)⁷.

⁶ W. Weindenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*. Wyd. III, Gliwice 1999, s. 235.

⁷ Zob. A. Graś, *op. cit.*, s. 318.

Polityce rybołówstwa przyświecała od dawna zasada równoprawnego dostępu statków rybackich państw członkowskich WE do żywych zasobów mórz. Głównym dylematem Wspólnej Polityki Rybołówstwa jest równoczesne realizowanie trzech jej celów: uwzględnianie interesów producentów, konsumentów oraz zachowanie ekosystemów morskich. Dylematy dotyczą głównie poszczególnych sektorów CFP, wśród których najważniejszymi są: ochrona i zarządzanie zasobami żywymi mórz, regulacja rynku, polityka strukturalna oraz polityka zewnętrzna. Główne cele reform Komisja UE przedstawiła w Zielonej Księdze z 20 marca 2001 r. Obejmują one: poprawę polityki wobec żywych zasobów morza i ochrony ekosystemów morskich; silniejsze włączenie zainteresowanych podmiotów w proces podejmowania uchwał w ramach tworzonych regionalnych komisji doradczych; nową politykę wobec floty rybołówej, mającą utrzymać odpowiednie relacje między nakładami produkcyjnym i połowowym, a stanem zasobów, a także wspierać „aktywną i niezależną gospodarkę rybną”; długofalowe wspieranie rybołówstwa poza wodami wspólnotowymi i osiąganie „klarownego profilu Wspólnoty w regionalnych międzynarodowych organizacjach rybołówstwa oraz innych gremiach międzynarodowych”; koordynację przedsięwzięć kontrolnych i stworzenie „wspólnej struktury nadzoru nad rybołówstwem” UE; „dalekosiężny rozwój sektora akwakultury i dochodowego przemysłu przetwórczego”; „doskonalsze środki ochrony i zagospodarowywania żywych zasobów Morza Śródziemnego”.

W zakresie zarządzania i kontroli żywych zasobów morza podstawowe znaczenie mają: uregulowanie dostępu do wód i zasobów; stosowanie zasady względnej stabilności; tworzenie i stosowanie przepisów o środkach technicznych i ograniczeniach nakładu połowowego; problemy związane z zapewnieniem jednolitego standardu kontroli.

Z regulacji wspólnotowych (rozporządzenie nr 3760/92) i ogólnych zasad prawa wspólnotowego wynika generalna zasada swobodnego dostępu rybaków państw członkowskich do zasobów żywych morza w wyłącznych strefach ekonomicznych tych państw. Jednak wielość wyjątków od tej zasady sprawia, że bywa ona określana jako „konglomerat przywilejów i dyskryminacji, szczególnie niezrozumiałych w zestawieniu z obowiązującą na wspólnym rynku, w tym również na rynku produktów rybołówstwa, zasadą równouprawnienia”⁸. Wynikająca z wymienionego rozporządzenia zasada względnej stabilności przewiduje, że procentowe udziały państw członkowskich w połowach, istniejące przed wprowadzeniem systemu kwotowego (1983), zostają zachowane. Corocznie zmienia się jedynie ogólna kwota dopuszczalnego połowu (*Total Allowable Catch* – TAC). Zasada ta obejmuje tylko relacje między państwami członkowskimi; nie obejmuje ona ustanawiania praw podmiotowych indywidualnym jednostkom, w tym rybakom. W 2003 r.

⁸ *Ibidem*, s. 322.

Komisja ma przygotować raport o nowych mechanizmach przydziałów kwot połowowych⁹.

Przepisy o środkach technicznych, o ograniczeniach nakładu połowowego, mają na celu ustanawianie dla państw członkowskich maksymalnych, dopuszczalnych wielkości połowów i zasad ich podziału. Instrumenty regulujące połowy oraz ochrona i zarządzanie zasobami żywymi morza są uzupełniane rozporządzeniami, w których dużo miejsca poświęca się środkom technicznym dotyczącym technik połowu i stosowanych narzędzi połowowych, minimalnym rozmiarom i wadze ryb, a także szczegółowemu określeniu zasady dostępu i korzystania z poszczególnych łowisk. Obecny stan prawny nie umożliwi jednak kontroli przez statki inspekcyjne właściwego, bardziej selektywnego połowu, bowiem niektórzy rybacy stosują różne ukryte metody techniczne dla obejścia przepisów, m.in. tzw. sieci wewnętrzne, zainstalowane w sieci trałowej¹⁰.

Trwa dyskusja dotycząca różnych technicznych środków służących ograniczaniu nakładu połowowego, na przykład zezwalanie na połów tylko w określonych dniach tygodnia. Problemem jest także zakaz stosowania sieci dryfujących na Morzu Śródziemnym, w celu ochrony niektórych gatunków migrujących ryb pelagicznych (Rozporządzenie WE nr 1239/98 Rady z 8 czerwca 1998 r., AB1.L 171).

Problemem jest także zapewnienie jednolitego standardu kontroli, które w odniesieniu do rybołówstwa są bardzo zróżnicowane w 13 krajach Wspólnoty, mimo uregulowań wspólnotowych przyjętych w rozporządzeniu 2847/93. System kontroli jest niedoskonały, zbyt liberalny, bowiem umożliwia rybakom dodatkowe dochody przez połowy nierejestrowane.

Inspektorom Komisji nie wolno samodzielnie dokonywać kontroli na statkach rybackich, bez udziału urzędników państwa członkowskiego.

W sektorze rybołówstwa Wspólnoty istotne znaczenie ma poprawa sytuacji strukturalnej z użyciem odpowiednich funduszy. W 1970 r. rozporządzeniem EWG nr 2141/70 Rady (AB1. L 20 z 28 stycznia 1976) wprowadzono wspólną politykę strukturalną w gospodarce rybnej, w celu wspierania rozwoju gospodarki rybnej i racjonalnego wykorzystania zasobów biologicznych wód morskich i wód wewnętrznych. Istotą i celem tej polityki było dostosowanie struktury połowowej do istniejących możliwości połowowych oraz modernizacja floty rybackiej. Dążono do ograniczenia nadmiaru potencjałów produkcyjnych, m.in. przez przyznawanie premii za złomowanie statków rybackich, oraz do modernizowania i bardziej selektywnego stosowania narzędzi połowowych, poprawy warunków bezpieczeństwa na statkach,

⁹ *Ibidem*, s. 323.

¹⁰ *Ibidem*, s. 324.

ulepszenia nawigacji, higieny, jakości produktów oraz poprawy warunków pracy¹¹.

Wspólnota, z początkowo stosowanych przez EWG działań na rzecz koordynowania polityk strukturalnych państw członkowskich, przeszła do podejmowania własnych programów strukturalnych, czego wyrazem było rozporządzenie EWG nr 4028/86 Rady z 1986 r. (AB1. L 376 z 31 grudnia 1986). Realizowaniu takich programów służą odpowiednie fundusze Unii Europejskiej, a zwłaszcza Finansowy Instrument Sterowania Rybołówstwem – FIG, z zastosowaniem średniookresowych Wieloletnich Programów Ukierunkowania – MAP. Wspierane są także działania na rzecz poprawy wyposażenia portów oraz warunków przetwórstwa i sprzedaży, jak też i pracy organizacji zrzeszających producentów. Istotnym elementem polityki strukturalnej w rybołówstwie były regulacje wprowadzające wcześniejsze emerytury dla rybaków, a także odprawy po utracie miejsca pracy. Wsparciem regionów zależnych od rybołówstwa jest wprowadzony przez Komisję w 1995 r. program pomocowy PESCA.

Obecna polityka strukturalna w dziedzinie rybołówstwa preferująca publiczne wsparcie budzi kontrowersje, bowiem prowadzi do wzrostu nakładu połowowego, co przynosi ujemne następstwa w środowisku morskim, narażonym na przełowienie i inne zakłócenia w ekosystemie. Konieczne byłoby więc przeformułowanie reguł o wprowadzeniu nowych statków do flot połowowych i wycofaniu starych w taki sposób, aby „za wprowadzone do swych flot nowe możliwości produkcyjne wycofywane były proporcjonalnie większe inne możliwości produkcyjne”¹².

Istnienie i ogólny zakres międzynarodowych „kompetencji rybołówczych” Wspólnoty określa w swoim orzecznictwie¹³ Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Ponadto, do niektórych wielostronnych umów rybołówczych składane są deklaracje o podziale kompetencji między WE i państwa członkowskie. WE ma „kompetencje wewnętrzne” w zakresie podejmowania środków dla zachowania zasobów biologicznych morza, co dotyczy określania kwot połowowych i ich alokacji (rozdziału) między państwa członkowskie. WE ma wyłączne „kompetencje zewnętrzne” w dziedzinie zachowania zasobów biologicznych mórz. Wspólnota ma też zewnętrzne „kompetencje rybackie”, stąd państwa członkowskie nie mogą zawierać samodzielnie z państwami trzecimi umów, które kolidowałyby z wykonywaniem zadań przez WE. Do „kompetencji dzielonych” Wspólnoty z państwami członkowskimi należy statystyka rybacka, sprawy badań i pomocy rozwojowej, współpraca z innymi organizacjami.

¹¹ *Ibidem*, s. 331.

¹² A. Graś, *op. cit.*, s. 333 i nast.

¹³ Różne aspekty prawne podziału „kompetencji rybołówczych” we Wspólnocie Europejskiej analizuje szerzej C. Mik w powołanym wcześniej studium *Prawnomiędzynarodowe aspekty polityki morskiej Wspólnoty Europejskiej*, (zob. m. in. s. 346 i nast.: 348, 350, 361, 372).

Do kompetencji państw członkowskich zaś należy przyznawanie bandery statkom rybackim, ich rejestracja, stosowanie sankcji karnych za naruszanie przepisów rybackich, także aspekty organizacyjne udziału państw w organizacjach rybołówczych. Sama WE podpisała wiele umów wielostronnych z zakresu rybołówstwa, należy także do licznych organizacji regionalnych rybołówczych, które pełnią funkcję ważnych „podmiotów regulacyjnych” w odniesieniu do zachowania i korzystania z zasobów biologicznych mórz. Uchwały takich organizacji stanowią prawo wykonujące konwencje o prawie morza.

Ochrona zasobów rybnych w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa jest osiągana przez ograniczanie połowów oraz ich bardziej selektywny charakter.

Limity dozwolonych połowów stanowią podstawowy i pierwszy instrument ochrony zasobów rybnych przez Wspólnotę, stosowany w formie przydzielonych kwot narodowych przez poszczególne państwa członkowskie. Obowiązuje formuła uwzględniająca m.in. wielkość połowów z lat poprzednich, która nadal jest stosowana według zasady „relatywnej stabilności”, zapewniającej państwom członkowskim stały odsetek udziału w połowach. Limity dozwolonych połowów ustala corocznie Rada Unii Europejskiej, na podstawie informacji zbieranych przez Międzynarodową Radę Eksploracji. Ustala ona zalecenia dotyczące bezpiecznego poziomu połowów na Atlantyku w jego akwenach północno-wschodnich, skąd pochodzi 75% złowionych ryb. Zalecenia te Komisja konsultuje ze swoim Komitetem Naukowym, Technicznym i Gospodarczym ds. Rybołówstwa. W negocjacjach dotyczących poziomu połowów uczestniczą także państwa trzecie, zainteresowane danymi łowiskami oraz organizacje rybackie. Komisja przedstawia Radzie UE propozycje limitów dozwolonych połowów na rok następny, a ostateczna decyzja dotycząca zarówno limitu dozwolonych połowów, jak też kwot narodowych i innych stosowanych środków jest podejmowana na wyspecjalizowanym forum ministrów ds. rybołówstwa z państw członkowskich.

Zasada subsydiarności umożliwia krajom Wspólnoty monitorowanie połowów i zamykanie łowisk po wyczerpaniu przez dane państwo przyznanego im kwoty połowowej. Państwa przekazują Komisji wymagane informacje dotyczące połowów, dzięki czemu jest ona zorientowana w sytuacji w skali Wspólnoty. Wszystkie jednostki floty rybackiej mają obowiązek prowadzenia dziennika pokładowego, co umożliwi ustalenie, czy znajdujące się na pokładzie odłowione ryby odpowiadają przepisom wspólnotowym; dotyczy to proporcji odławianych gatunków. W wypadku naruszenia obowiązujących przepisów, władze państw członkowskich są zobowiązane do podjęcia odpowiednich środków, włącznie z postępowaniem karnym.

W UE stosowane są zasady rybołówstwa selektywnego. Redukowanie połowów i kontrolowanie ich poziomu nie zapobiega jednak odłowom ryb niedojrzałych. Istotną rolę przypada tu środkom technicznym, zapobiegającym połowom ryb niedojrzałych, bądź tzw. niechcianych, bez wartości rynkowej –

i z powodu wyczerpania kwoty połowów danego gatunku, a także ssaków morskich, ptaków oraz innych gatunków.

Zdarza się, że w jednej ławicy występuje kilka gatunków ryb; trudno wówczas odłowić jeden, określony gatunek. Aby ten cel osiągnąć stosuje się odpowiednie uregulowania dotyczące środków technicznych w postaci: określenia minimalnej wielkości oczek sieci, używania selektywnego sprzętu rybackiego i dodatków do sieci, ustanawiania obszarów zamkniętych dla poławiania oraz okresów ochronnych dla danych gatunków ryb, określania minimalnego rozmiaru poławianych ryb i skorupiaków, ograniczania tzw. połowów towarzyszących i przypadkowych¹⁴.

W celu zapewnienia rybakom równych szans w połowach na wodach Wspólnoty, rozważano wprowadzenie regulacji ustanawiającej możliwość używania tylko jednego rodzaju sieci z określonymi parametrami oczek. Jednak koncepcja ta nie znalazła aprobaty wśród rybaków państw Wspólnoty. Argumentują oni, że każdy gatunek powinien być odławiany odpowiednią siecią. Wspólnota, dążąc do unifikacji połowów, ustaliła minimalne ilości gatunków, które powinny być poławiane. Odpowiednie proporcje między nimi są określane na podstawie wyników połowów dotychczasowych, stref geograficznych oraz rozmiarów sieci¹⁵.

Wspólnota ustaliła również (1997) nowe rozwiązania środków technicznych ułatwiających kontrolę, które weszły w życie w 2000 r. Zwiększono i ujednolicono minimalny poziom rozmiarów oczek sieci, zniesiono strefy, w których, jak np. w Morzu Irlandzkim i w nadbrzeżnej strefie Zatoki Biskajskiej, stosowane były sieci o mniejszych oczkach. Rada UE określiła, jakie rodzaje sieci są dozwolone. Ponadto w celu odpowiedniego dostosowania dopuszczalnych rozmiarów oczek sieci, dokonano przeglądu minimalnych rozmiarów ryb danych gatunków poławianych. Stosowana większa selektywność połowów doprowadzała niekiedy do zwiększania cen określonych gatunków, co rekompensowało zmniejszoną produkcję, ale wywoływało też protesty zainteresowanych rybaków¹⁶.

III

Porozumienia Wspólnoty Europejskiej z państwami trzecimi, w tym z Polską, oraz działalność w regionalnych organizacjach rybołówczych, są istotnym elementem jej polityki morskiej.

¹⁴ Zob. *Factsheets on the CFP*, UE Publications 1998, s. 43.

¹⁵ *Ibidem*, s. 44–49.

¹⁶ *Ibidem*, s. 35–37.

1. Wspólnota Europejska ma uprawnienia do zawierania umów międzynarodowych, także w dziedzinie rybołówstwa, stąd też państwa członkowskie nie mogą same zawierać tego rodzaju umów z państwami trzecimi. W połowie lat 70. bowiem państwa powiększały swe wyłączne strefy ekonomiczne z 12 do 200 mil morskich. Wówczas włączono do nich około 90% dotychczasowych łowisk, z których korzystały państwa Wspólnoty. Dzięki zawarciu wielu różnego rodzaju porozumień, umożliwiono powrót floty wspólnotowej na dawne łowiska. W 1981 r. Wspólnota zawarła takie porozumienia z Norwegią, Szwecją i Wyspami Féroe, z Kanadą – w 1982, a z Islandią w 1994 r. W latach 1979–1984 zawarto je także z południowym Senegalem, Gwineą Bissau, Gwineą i Szeszalami. Po wstąpieniu do Wspólnoty Europejskiej Hiszpanii i Portugalii, dwustronne porozumienia tych państw z innymi państwami trzecimi zastąpiono wspólnotowymi. Liczba takich porozumień, po przystąpieniu Finlandii i Szwecji do WE, wzrosła do 26.

Zakres uregulowań takich porozumień jest zróżnicowany. Na przykład umowy zawierane z państwami nordyckimi charakteryzują się wzajemnością połowów na akwenach obydwu stron tych umów. Istotne jest również ustalenie, że państwa nie wykorzystujące swych zasobów, otrzymują odpowiednią rekompensatę finansową za udostępnienie swoich łowisk flocie rybackiej Wspólnoty. Wpływa ona do budżetu państw trzecich, wspomagając także fundusze przeznaczone na badania naukowe nad zasobami rybnymi, na szkolenia w zakresie zarządzania tymi zasobami oraz na rozwój rybołówstwa państw trzecich.

Rekompensaty te mają formę opłat licencyjnych, uiszczanych przez właścicieli statków rybackich państw Wspólnoty.

Ponadto zawierane są umowy typu *joint enterprises* oraz *joint ventures* przez wspólnotowe podmioty gospodarcze i pochodzące z państw trzecich, w tym m.in. z Argentyny. Dzięki takim układom Wspólnota osiąga zmniejszenie deficytu zaopatrzenia w ryby i ich przetwory i zapewnia połowy sięgające około 20% całości połowów floty rybackiej Wspólnoty. Korzyści zaś państw trzecich, to głównie dochody płynące z opłat licencyjnych, pozwalające na rozwój własnego sektora rybołówstwa oraz na finansowanie badań naukowych związanych z rybołówstwem morskim.

Statki Wspólnoty są zobligowane do przestrzegania przepisów obowiązujących na akwenach, na których poławiają, jak i unormowań wprowadzonych przez organizacje międzynarodowe, do których należą. Chodzi tu głównie o ustalenia przyjęte na forum ONZ oraz m.in. o Kodeks Postępowania dla Odpowiedzialnego Rybołówstwa FAO.

Porozumienia dwustronne Wspólnoty są monitorowane drogą zbierania danych o połowach, przez obserwatorów krajowych obecnych na statkach Wspólnoty oraz drogą raportów o przemieszczaniu się statków w wyznaczonych strefach połowów.

2. Godne uwagi są uregulowania dwustronne Wspólnoty Europejskiej z Polską dotyczące rybołówstwa.

Układ Europejski sporządzony w Brukseli 16 grudnia 1991 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 11, poz. 38, wraz z 8. zmianami), obejmuje w art. 22 jego stosowność w odniesieniu do „produktów pochodzących z Polski i ze Wspólnoty”. Jednocześnie odwołuje się on do rozporządzenia EWG nr 3687/91, które m.in. reguluje organizację rynku w sektorze rybołówstwa.

Ramowe ujęcie w Układzie Europejskim tej problematyki wymagało podpisania przez Polskę 14 czerwca 2002 r. w Brukseli „Protokołu Dodatkowego ustalającego porozumienia handlowe w sprawie niektórych ryb i produktów rybołówstwa odnoszących się do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony”. W negocjacjach akcesyjnych Polska zaakceptowała główne założenia Wspólnej Polityki Rybołówstwa UE, obejmujące: zarządzanie i ochronę żywych zasobów morza, wspólną organizację rynku produktów rybołówstwa, politykę strukturalną oraz politykę zewnętrzną wobec państw trzecich i organizacji międzynarodowych. Przedmiotem negocjacji były również takie zagadnienia, jak: sprawiedliwy dostęp do łowisk i ochrona żywych zasobów morza, polityka organizacji rynku (równoważenie popytu i podaży, korzyści dla producentów i konsumentów), polityka strukturalna i pomoc dla polskiego rybołówstwa, uwzględniająca potrzeby jego dostosowania do wymagań rynkowych, polityka zewnętrzna oraz handel z państwami trzecimi, tj. umowy międzynarodowe o rybołówstwie, uzgodnienia w ramach regionalnych i ponadregionalnych organizacjach rybołówczych, zwłaszcza w odniesieniu do połowów dalekomorskich¹⁷.

Etap przejściowy, przedakcesyjny, okazał się mało korzystny zarówno dla rybołówstwa bałtyckiego, jak i dalekomorskiego. W polskim prawie krajowym wprowadzono nową ustawę o rybołówstwie (Dz.U. z 2001 r., Nr 129, poz. 1441) i przewidziano wprowadzenie aktu prawnego o organizacji rynku rybnego i o pomocy strukturalnej – zgodnie z zasadami Wspólnej Polityki Rolnej w myśl zarządzenia Rady nr 104/2000 z 17 grudnia 1999 r.

W obliczu akcesji oraz w związku z Protokołem Dodatkowym z 2002 r., przed Polską stanęły następujące zadania:

- przygotowanie odpowiednich instytucji publicznych i prywatnych do wykonania nowych zadań, prowadzenie dialogu dla ustalenia kompetencji tych instytucji i ich odpowiedzialności;
- przeznaczenie odpowiednich funduszy na poprawę programów konkurencyjności i poprawę jakości produktów rybołówstwa;
- modernizacja zakładów przetwórczych.

¹⁷ Zob. A. Graś (red.), *Prawo Unii Europejskiej na co dzień. Przedsiębiorca w Unii Europejskiej. Przewodnik po Wspólnej Polityce Rybołówstwa*, Warszawa 2001, s. 6–8.

Postanowienia zawarte w art. I Protokołu Dodatkowego są następstwem regulacji przyjętej w art. I Rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 z 17 grudnia 1999 r., w którym „ustanawia się wspólną organizację rynków produktów rybołówstwa, włączając w to politykę cenową i system handlu oraz wspólnotowe zasady konkurencji”. Rozporządzenie to dotyczy „wspólnej regulacji rynków produktów rybnych i rolniczych”. W odniesieniu do „produktów rybołówstwa” przewidziano w Protokole Dodatkowym stopniową redukcję stawek opłat celnych w trzech etapach:

- 1) po upływie miesiąca od daty wejścia w życie Protokołu stawki te zostaną zredukowane w obrocie między Polską i Wspólnotą Europejską o jedną trzecią;
- 2) w rok po „uprawomocnieniu się” tego aktu zostanie przeprowadzona dalsza obniżka ceł w wysokości jednej trzeciej stanu na dzień, w którym dokonało się „uprawomocnienie”;
- 3) po upływie dwóch lat od wejścia w życie Protokołu zostaną zniesione wszystkie bariery celne w obrocie między jego stronami; została tu jednak dopuszczona możliwość wcześniejszego podjęcia takich kroków, za zgodą obydwu stron.

Ponadto, w art. I przewidziano, że wszelkie tego typu wcześniejsze umowy o wolnym handlu rybami i produktami rybołówstwa będą wprowadzane w życie zgodnie z postanowieniami art. 6.

Podstawowe znaczenie w Protokole mają jego załączniki I/a/ i I/b/ podane w art. 2, wymieniające grupy towarów, to jest ryby świeże, chłodzone, mrożone, filety rybne, mięso rybne, ryby suszone, solone, wędzone, przetworzone lub konserwowane, z pewnymi ograniczeniami i pod pewnymi warunkami, z wyszczególnieniem klasyfikacji polskiej i unijnej w obrocie handlowym. Obrót ten poddano liberalizacji w ramach trzech etapów, analogicznie do sytuacji przewidzianej w art. I Protokołu, włącznie z odesłaniem do postanowień art. 6.

Postanowienia art. 3 odnoszą się do kolidujących ze sobą treści Protokołu Dodatkowego z wcześniejszymi aktami prawnymi: kontyngenty, które zostały wcześniej przyznane przez Wspólnotę Europejską Rzeczpospolitej Polskiej, pozostaną w mocy do momentu przystąpienia RP do Unii Europejskiej. Wcześniejsze ich zniesienie może nastąpić za obopólną zgodą stron. Przepis ten dotyczy „kontyngentów celnych przyznanych (...) na bazie autonomicznej”, tj. poza ramami Protokołu Dodatkowego. Mają tu zastosowanie procedury przewidziane w art. 6 Protokołu.

Art. 3 Protokołu stanowi także, że jeśli import towarów określonych w art. I Rozporządzenia Rady (WE) nr 104/2000 przekroczy limity, o których mowa w Protokole Dodatkowym, do powstałej nadwyżki będą się również odnosić postanowienia zawarte we wcześniejszych częściach tego dokumentu.

Protokół Dodatkowy, jako akt wykonawczy do Układu Europejskiego RP z 1991 r., liberalizuje obroty gospodarcze z Unią Europejską. Jednocześnie jest

on następstwem uregulowań podjętych w wyniku Rundy Urugwajskiej GATT–WTO, które Polska zobowiązała się stosować w relacjach z innymi członkami WTO. Protokół wszedł w życie 1 sierpnia 2002 r., a terminy przewidziane w wymienionych wcześniej jego artykułach i etapach są następujące: 1 września 2002 r., 1 sierpnia 2003 r. i 1 sierpnia 2004 r.

3. Wspólnota jest członkiem FAO, organizacji która w szerokiej skali zajmuje się rybołówstwem morskim. Należy także do wielu wyspecjalizowanych organizacji regionalnych, takich jak: Organizacja Rybołówcza Atlantyku Północno-Zachodniego, Północno-Wschodnia Atlantycka Organizacja ds. Rybołówstwa, Komisja Oceanu Indyjskiego ds. Tuńczyka, Północnoatlantycka Organizacja ds. Ochrony Łososia, Międzynarodowa Komisja ds. Rybołówstwa na Morzu Bałtyckim, Komisja ds. Ochrony Antarktycznych Żywych Zasobów Morskich, Ogólna Komisja ds. Rybołówstwa na Morzu Śródziemnym.

Organizacje regionalne służą umacnianiu współpracy w dziedzinie ochrony i zrównoważonego korzystania z morskich zasobów rybnych. Wydają one wiele rekomendacji dotyczących środków zarządzania tymi zasobami, korzystając z wyników badań naukowych w tej dziedzinie. Dzięki temu zwrócono uwagę na: potrzebę ustalania maksimum całkowitych, dozwolonych połowów w odpowiednich strefach i dzielenia ich między państwa należące do danych organizacji regionalnych; nieudostępnianie pewnych stref połowów na czas określony; zakazywanie lub regulowanie użycia określonego sprzętu lub określonych technik połowowych; potrzebę łączenia kontroli, co pozwala inspektorom z państw-stron danych organizacji na wzajemne dokonywanie inspekcji statków.

Wymienione wcześniej organizacje międzynarodowe podjęły wiele środków zaradczych mających na celu uniemożliwienie statkom państw nie zrzeszonych w tych organizacjach naruszania uregulowań dotyczących ochrony łowisk. Środki te obejmują m.in. zakaz wyładunków statków państw niezrzeszonych w portach państw-stron, przeladunku połowów na statki na wodach państw-stron oraz sankcje gospodarcze skierowane przeciwko państwom naruszającym nagminnie uregulowania tych organizacji¹⁸.

Polityka rybołówstwa Wspólnoty przechodziła istotne fazy ewolucji (Jednolity Akt Europejski – 1986, Unia Europejska – 1993) i do 1987 r. była dość odległym priorytetem w zakresie finansowania rozwoju regionalnego. Finansowanie rybołówstwa zależało od decyzji strategicznych państw członkowskich. Dużą rolę w ich podejmowaniu miały grupy lobbujące, opiniujące, zgodnie z zasadą partnerstwa, dokumenty operacyjne. Nie służyło to dobrze wspólnotowej polityce rybołówstwa, która była marginalizowana.

¹⁸Zob. *Factsheets on the CFP*, ..., s. 14–17.

Finansowanie strukturalne rybołówstwa uległo poprawie dopiero po utworzeniu Unii Europejskiej, a zwłaszcza po wprowadzeniu do polityki strukturalnej nowego instrumentu w postaci Jednolitego Instrumentu Finansowania Rybołówstwa, który zastąpił rozczłonkowane instrumenty finansowania interwencji w tym sektorze. Rozporządzeniem z 20 lipca 1993 r. (Dz.U. WE, seria L 193 z 31 lipca 1993 r.) wprowadzono ten instrument do grupy funduszy strukturalnych, a w 1994 r. kolejnym rozporządzeniem określono warunki, na których ów „instrument” może być włączony do działań strukturalnych w sektorze. Pomoc strukturalna uległa w tym okresie istotnym zmianom. Poza zwykłymi działaniami interwencyjnymi opartymi na programach operacyjnych, w latach 1994–1999 uruchomiono specjalną inicjatywę na rzecz rybołówstwa – program PESCA. Budżet funduszy strukturalnych (w mld. EURO) w latach 1989–1993 (wg cen z 1998 r.) wynosił 56,6, w latach 1994–1999 (wg cen z 1993) – 136,8, a w latach 2000–2006 (wg cen z 1999 r.) – 182,5.

Wspólna Polityka Rybołówstwa jest nadal ważnym sektorem gospodarki państw Unii Europejskiej. Wiele z nich zwraca uwagę na fakt, że koordynująca tę politykę Komisja Europejska nie zajmuje się dość efektywnie tym sektorem, co nie rokuje poprawy zwłaszcza po przystąpieniu do UE państw z Europy Środkowej i Wschodniej. Szczególnie ze strony Niemiec i Wielkiej Brytanii kierowane są postulaty renacjonalizacji tej polityki. Oznaczałoby to powrót części kompetencji na szczeble narodowe, a nawet lokalne. Oczekuje się bowiem, że na tych szczeblach zarządzanie WPR byłoby bardziej skuteczne. Komisja Europejska przyznała, że w pewnym zakresie decentralizacja jest konieczna. Znalazło to wyraz także w opublikowanej „Zielonej Księdze dotyczącej przyszłości CFP”, co wskazuje, że dążenia do renacjonalizacji WPR mogą się nasilać¹⁹.

20 grudnia 2002 r. kraje „15” w wyniku negocjacji osiągnęły porozumienie w sprawie wstrzymania od 1 stycznia 2005 r. pomocy publicznej na modernizację rybołówstwa. Było to konieczne z powodu szybkiego zanikania zasobów ryb w łowiskach unijnych, gdzie poławia zbyt wiele kutrów. Najbardziej rozbudowaną flotę ma Francja, Hiszpania, Włochy, Irlandia, Grecja i Portugalia. Do tego czasu pomoc państwa w budowie nowych kutrów będzie możliwa pod warunkiem wycofania jednostek o równej wyporności. Porozumienie to będzie także obowiązywało Polskę.

Komisja Europejska, rozporządzeniem nr 1438/2003/WE z 12 sierpnia 2003 r., w nawiązaniu do rozporządzenia Rady Unii Europejskiej nr 237/2002/WE z 20 grudnia 2002 r. (DzU UE, nr L 358 z 31 grudnia 2002 r.), wprowadziła wobec państw członkowskich – z trzema wyjątkami – wiele ograniczeń dotyczących powiększania flot rybackich powyżej określonych kwot

¹⁹Zob. M. Mahou Lago, *The reform of the common fisheries policy: renationalisation or europeisation of the decision – making process*, s. 38–42, wg <http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/grenoble>.

referencyjnych. Zobowiązano w nim także właściwe podmioty do nadsyłania Komisji odnośnych informacji. Rozporządzenie to, opublikowane w DzU UE (nr L 204 z 13 sierpnia 2003 r.) weszło w życie po sześciu dniach *vacatio legis*.

W sierpniu 2003 r. Komisja Europejska zaproponowała przedłużenie specjalnego systemu pomocy działającego od 1992 r. dla rybaków z Gujany i Reunion (Francja), Azorów i Madery (Portugalia) oraz z Wysp Kanaryjskich (Hiszpania), mającego na celu stabilizowanie rynku. Rybacy ci korzystaliby z funduszu 15 mln. EURO rocznie przez okres czterech lat. Dotyczy to więc obszaru „władztwa” wspólnotowej polityki rybołówstwa.

Wspólną Politykę Rybołówstwa (CFP) warunkowało wiele czynników²⁰: postęp technologiczny, poszerzenie wód terytorialnych, kolejne rozszerzenia UE oraz zmiany w sytuacji międzynarodowej. Polityka ta musi uwzględniać znaczące różnice interesów wielu podmiotów. Duże zróżnicowanie polityki połowów w obrębie UE powoduje, że nominalnie istnieje „wspólna” polityka rybołówstwa, w praktyce zaś jej implementacja znacząco różni się w zależności od regionu, czy państwa członkowskiego. W ostatnich latach wzrosła liczba sporów między państwami rozpatrywanych przez Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, a negocjacje z państwami trzecimi dotyczące dostępu do łowisk stały się istotnym składnikiem zewnętrznym stosunków UE.

Wspólna polityka rybołówstwa (CFP) stała się z czasem przedmiotem negocjacji i wypracowywania kompromisów pomiędzy rządami państw oraz rybakami, przetwórcami rybnymi, konsumentami i działaczami ochrony środowiska.

Polityka ta nie jest zatem wynikiem procesu decyzyjnego na szczeblu międzynarodowym z udziałem ekspertów, a raczej mechanizmem negocjacji różnych podmiotów, które bronią swoich interesów narodowych i lokalnych, a nie wspólnotowych.

Jedną z cech tej polityki jest jej bezpośrednie administrowanie (*direct administration*) za pomocą regulacji o dużej szczegółowości, a nie ogólnych dyrektyw unijnych. W pierwszych latach jej funkcjonowania były to głównie interakcje pomiędzy Komisją i Radą, w późniejszych latach do procesu decyzyjnego włączył się Parlament oraz uwidoczniła się rola kontrolna Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Cechą charakterystyczną CFP jest także jej „lokalność”: lobby rybackie oddziałuje na forum lokalnym albo państwowym, a nie międzynarodowym. Natomiast organizacje pozarządowe stosują swe praktyki lobbujące na szczeblu ponadnarodowym, wywierając pewien wpływ na Komisję i Parlament UE.

Komisja Europejska przygotowywała reformę Wspólnej Polityki Rybołówstwa od 1998 roku. Wtedy to zainicjowano proces konsultacji z udziałem zainteresowanych czynników społecznych, w drodze publicznych

²⁰Zob. Ch. Lequesne, *The Common fisheries policy, Letting the little ones go?* [w:] E.E. Bromberg, M.A. Jones, A. Stubb (eds.), *The European Union – How does it work*, Oxford, 2003.

spotkań z przedstawicielami sektora rybnego w poszczególnych krajach członkowskich, badań w formie specjalistycznego kwestionariusza skierowanego do zawodowych organizacji rybackich, instytutów naukowych, NGO's zajmujących się problemami środowiska naturalnego. W kwestionariuszu tym pytano także o zagadnienie organizacji rynku zbytu produktów rybnych i kwestię umów z państwami trzecimi. Wykorzystano więc opinię ekspercką do kreowania kierunków zmian we Wspólnej Polityce Rybołówstwa.

Wobec reformy CFP w 2002 roku, narodowe organizacje właścicieli statków rybołówczych oraz rybacy podkreślali, że podobnie jak w 1970 roku, najistotniejszą kwestią w CFP jest dostęp do zasobów morskich. Zawodowe organizacje rybaków w krajach posiadających aktywną flotę dalekomorską (Hiszpania, Holandia i Francja) opowiadały się za zachowaniem po 2002 r. zarówno wolnego dostępu do 200-milowej strefy, jak i zagwarantowaniem dostępu do 12-milowych stref przybrzeżnych, zarezerwowanych dotychczas dla połowów państwa nadbrzeżnego. Wiele państw, w tym zwłaszcza Portugalia, postulowało poszerzenie 12-milowej strefy morza terytorialnego i związanych z nią praw wyłączności.

Reformy 2002 roku ożywiły w wielu krajach UE dyskusje na temat rybołówstwa, a zwłaszcza indywidualnej odpowiedzialności rybaka za stan zasobów morza. Duńczycy, Hiszpanie i Francuzi zgodzili się na przyjęcie indywidualnych, stosowanych do każdego pojedynczego rybaka, oraz przenoszonych limitów połowów (ITQs), które miały zastąpić dotychczasowe limity TACs. Podkreślano przy tym, że ten nowy system (ITQs) mógłby sprzyjać koncentracji zasobów morskich w rękach dużych przedsiębiorstw połowowych, z niekorzyścią dla tradycyjnego rybołówstwa. Takie tendencje, zmierzające do koncentracji, wystąpiły w Hiszpanii (Pescanova) i Holandii (Jaczon).

Debata sprowadza się do podstawowej kwestii, ciągle nie rozstrzygniętej: jaki powinien być główny kierunek działalności CFP; czy powinien on zmierzać do pomocy pewnym państwom w utrzymaniu ich historycznego modelu tradycyjnego rybołówstwa, czy też do koncentracji majątku, mając na uwadze zysk i konkurencyjność.

Umowy międzynarodowe wiążą WE także w sprawach połowowych. Prowadzi ona uzgodnienia z państwami trzecimi w trybie art. 300 Traktatu o WE (dawny 228), z wyłączeniem państw członkowskich. WE zawiera także umowy w celu wzajemnego przyznawania sobie praw połowowych, co jest zgodne z art. 62 Konwencji NZ o prawie morza z 1982 r., jednostronnego dostępu do zasobów żywych pozostających pod jurysdykcją państw trzecich, w zamian za odpowiedni ich udział finansowy. Na podstawie art. 117–119 Konwencji NZ o prawie morza z 1982 r., WE zawiera umowy z organizacjami międzynarodowymi – na przykład w ramach NEFO – w sprawie połowów na morzu pełnym. W sytuacji kiedy państwo członkowskie WE było stroną danej umowy, Wspólnota wstępuje w jego prawa.

Słabością umów międzynarodowych dotyczących rybołówstwa jest ich mała elastyczność, nie pozwalająca w porę reagować na spadek liczebności zasobów morza²¹. Występuje też pewna niezgodność umów międzynarodowych z praktyką przesuwania statków do państw trzecich, subsydiowanych przez FIGG, co sprawia, że większość spółek europejskich prowadzi połowy według różnych zasad, mimo, że dzieje się to w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa. W polityce tej nie został rozwiązany dylemat sprawiedliwego dostępu do zasobów morskich, bowiem nadal uprzywilejowani są rybacy z państw nadbrzeżnych, a rybacy z innych państw członkowskich UE są dyskryminowani.

Mimo przyjęcia regulacji dotyczących TAC, czy działań MAP, występuje kryzys niedoboru zasobów żywych na skutek przełowienia i małej dbałości o równowagę ekologiczną. Zachodzi potrzeba lepszego nadzoru nad stosowaniem przepisów dotyczących rybołówstwa, z wykorzystaniem najnowszych technologii, m.in. satelitów, eliminowanie połowów nierejestrowanych. Niezbędne wydaje się również zapewnienie odpowiedniej równowagi pomiędzy stosowanymi elementami gospodarki planowej przez ustalanie TAC, kwot połowowych i innych ograniczeń, a nasilającymi się ze strony rynku elementami liberalnymi, a więc między gospodarką planową a wolnorynkową. Nie został także rozwiązany, w sensie organizacji rynku, „dylemat połowów mączkowych” oraz polityki strukturalnej, z przeniesieniem „punktu ciężkości” w tej polityce na akwakulturę i przemysł przetwórczy. Konieczne jest także dostosowanie floty połowowej do realnych możliwości połowowych²².

MARITIME FISHERY
– SYSTEMS OF CATCH QUOTAS REGULATIONS
AND THE EUROPEAN UNION'S
COMMON FISHERY POLICY. SELECTED ISSUES
(Summary)

The author presents most important basic current problems of Individual Transferable Quota, of some national systems Quota Exchange, the OECD Proceedings and domestic tradable permits for environmental protection in fisheries sectors. Have been discussed issues of the reform of the Common Fishery Policy as a dilemma: renationalisation or europeisation of decision making process. The objective of the EU structural policy in the fisheries sector consists in adapting the structure and scope of fishing fleets to existing fishing

²¹ Zob. A. Graś, *op. cit.*, s. 336.

²² *Ibidem*, s. 338.

capacity, also in respect for biological reasons, living marine resources diminishing. Common Fishery Policy contains elements of the planned economy i.a. for ecological reasons, while on the market liberal factors are exist. The basic problems ensuing from existence of regulations concerning the common organisation of the market of fishery products.