

Marta Rabczyńska

doktorantka Instytutu Prawa Międzynarodowego, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego

Akwakultura we Wspólnej Polityce Rybołówstwa

I. Wstęp

W związku z kurczącymi się zasobami w naturalnych łowiskach mórz i oceanów, akwakultura coraz częściej wskazywana jest jako źródło zaspokojenia rosnącego zapotrzebowania konsumentów na produkty rybne. W dniu 8 kwietnia 2009 roku KE opublikowała Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady *Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury*. Jest to już kolejny, po Komunikacie z 2002 r. *Strategia dla zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury*, dokument w którym KE podejmuje próbę wytyczenia kierunków rozwoju akwakultury w sposób umożliwiający jej przyspieszony rozwój, a także osadzenia jej w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa (WPRyb). W świetle trwającej obecnie reformy WPRyb i jej założeń w dziedzinie akwakultury, dotychczasowe próby KE na tym polu można ocenić jako bezskuteczne.

Celem niniejszego artykułu jest omówienie sytuacji akwakultury od strony ram prawnych w jakich aktualnie funkcjonuje ten sektor, będących w dużej mierze wynikiem przyjętej w 2002 r. *Strategii*, o której mowa wyżej, miejsca akwakultury w WPRyb, jak również dalszych kierunków rozwoju akwakultury przewidzianych w propozycjach legislacyjnych opublikowanych przez KE w lipcu br., w związku z trwającą reformą WPRyb.

II. Aktualny stan prawny i miejsce akwakultury we Wspólnej Polityce Rybołówstwa

1. Prawo pierwotne

Do czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego 1 stycznia 2009 r., jako podstawę prawną WPRyb w literaturze wskazywano przepisy art. 32-38 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) umieszczone w Tytule II – Rolnictwo, w szczególności zaś art. 37 ust. 2. W obowiązującym obecnie traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) nastąpiły pewne modyfikacje wspomnianych regulacji. TFUE w większym stopniu uwzględnia odrębny charakter rybołówstwa, co przejawia się m.in. w nazwie obecnego

Tytułu III – Rolnictwo i Rybołówstwo. Znajdujący się na jego początku art. 38 (dawniej 32) stanowi ponadto, iż „Unia określa i realizuje wspólną politykę rolną i rybołówstwa”. We wskazanym Tytule III znajdują się ponadto kolejne odniesienia do WPRyb, w tym m.in. w art. 43 ust. 2 (dawniej 37 ust. 2), który wskazuje, że „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, ustanawiają (...) przepisy niezbędne dla osiągnięcia celów wspólnej polityki rolnej i rybołówstwa.” Biorąc pod uwagę zawartą w traktatach zasadę kompetencji powierzonych, zgodnie z którą każdy wiążący akt prawny UE wymaga istnienia normy nadającej uprawnienie do jego wydania, wymieniony przepis art. 43 ust. 2 stanowi podstawę do przyjęcia przez organy UE aktów prawa pochodnego, które regulować będą funkcjonowanie WPRyb. W sytuacji przyznania UE w przepisach prawa pierwotnego kompetencji do działania w określonym obszarze konieczne jest jednak wzięcie pod uwagę innej zasady, określonej w art. 5 ust. 3 Traktatu, tj. zasady subsydiarności, zgodnie z którą „(...) Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie (...) i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. (...)”. Zasady wyrażonej w art. 5 ust. 3 TUE nie stosuje się, gdy UE działa w zakresie swej wyłącznej kompetencji, tzn. gdy prawo do działania w danym zakresie zostało całkowicie i ostatecznie przeniesione na UE. Państwa członkowskie nie mogą podejmować żadnej działalności, nawet jeśli UE (jeszcze) nie skorzystała ze swoich uprawnień. Do działań objętych kompetencją wyłączną UE, zgodnie z art. 3 TFUE, należą takie obszary jak: unia celna; ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; polityka pieniężna w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro; zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; wspólna polityka handlowa; zawierania umów międzynarodowych (...). W przypadku kompetencji dzielonych właściwe pozostają państwa członkowskie, dopóki UE nie podejmie działania. Do dziedzin objętych kompetencją dzieloną, zgodnie z art. 4 ust. 2 TFUE,

należy m.in. rolnictwo i rybołówstwo, z wyłączeniem zachowania morskich zasobów biologicznych.

2. Prawo wtórne

Wśród aktów prawa wtórnego, w zakresie WPRyb, podstawową rolę spełnia Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa. Można odnaleźć w nim przede wszystkim zakres WPRyb, jak również podstawowe zasady jej funkcjonowania. Art. 1 ust. 1 stanowi, iż „wspólna polityka rybołówstwa obejmuje ochronę, zarządzanie oraz eksploatację żywych zasobów wodnych, akwakultury oraz przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury, gdy działalność taka prowadzona jest na terytorium Państw Członkowskich lub na wodach wspólnotowych, lub przez wspólnotowe statki rybackie, albo też, bez uszczerbku dla głównej odpowiedzialności państwa bandery, przez obywateli Państw Członkowskich”. W ust. 2 artykułu 2 mowa jest o tym, że „wspólna polityka rybołówstwa zapewnia spójne środki dotyczące:

a) ochrony, zarządzania i eksploatacji żywych zasobów wodnych;

b) ograniczenia wpływu rybołówstwa na środowisko;

c) warunków dostępu do wód i zasobów;

d) polityki strukturalnej i zarządzania zdolnością floty;

e) kontroli i egzekwowania;

f) akwakultury;

g) wspólnej organizacji rynków;

h) stosunków międzynarodowych”.

Po analizie przepisów Rozporządzenia 2371/2002 nasuwa się jednak wniosek, że zagadnienia związane z akwakulturą, w porównaniu z innymi obszarami tej polityki zostały uregulowane dosyć skromnie. Rozporządzenie nie zawiera definicji tego obszaru WPRyb, co więcej odniesienia do akwakultury odnaleźć można zaledwie w kilku miejscach. Są to:

– art. 2, zawierający cele WPRyb, gdzie znajduje się odniesienie do akwakultury w kontekście dążenia Wspólnoty (od momentu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego – Unii) do przyczyniania się do skutecznej działalności połowowej w ramach sprawnego i konkurencyjnego przemysłu rybołówstwa i akwakultury;

– art. 30 ust. 1 powołujący do życia Komitet ds. Rybołówstwa i Akwakultury, poprzez lakoniczne stwierdzenie, iż „Komisja jest wspomagana przez Komitet ds. Rybołówstwa i Akwakultury.” Poza odesłaniem do Decyzji Rady z dnia 28 czerwca 1999 r. ustanawiającej warunki wykonywania uprawnień wykonawczych przyznanych Komisji oraz stwierdzeniem w ust. 4 tego artykułu, iż „Komitet przyjmuje swój regulamin wewnętrzny”, brak jest jednak w omawianym rozporządzeniu szczegółowych przepisów regulujących działanie tego Komitetu.

Dość wyczerpująco zostały uregulowane w Rozporządzeniu 2371/2002 zagadnienia ujęte w art. 2 ust. 2 pkt. od a-c, a więc dotyczące: ochrony, zarządzania i eksploatacji żywych zasobów wodnych; ograniczenia wpływu rybołówstwa na środowisko; warunków dostępu do wód i zasobów; a także z zakresu zarządzania zdolnością floty (d) oraz kontroli i egzekwowania (e). Zabrakło w nim jednak przepisów dotyczących polityki strukturalnej, wspólnej organizacji rynków, stosunków międzynarodowych, a także akwakultury.

Po przeanalizowaniu przepisów regulujących funkcjonowanie WPRyb stwierdzić należy, że brak jest aktu prawnego, który kompleksowo regulowałby zagadnienia związane z akwakulturą. Można wymienić co najmniej kilka rozporządzeń i dyrektyw, które w mniejszym lub większym stopniu dotyczą akwakultury. Poza wymienionym już Rozporządzeniem 2371/2002 są to przede wszystkim:

– Rozporządzenie Rady (WE) nr 708/2007 z dnia 11 czerwca 2007 r. w sprawie wykorzystania w akwakulturze gatunków obcych i niewystępujących miejscowo (Dz.U. L 168 z 28.6.2007, str. 1-17),

– Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91 (Dz.U. L 189 z 20.7.2007, str. 1-23),

– Rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, str. 1-44),

– Dyrektywa Rady 2006/88/WE z dnia 24 października 2006 r. w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób (Dz.U. L 328 z 24.11.2006, str. 14-56).

III. Reforma Wspólnej Polityki Rybołówstwa w 2002 r.

Tematyka uregulowana w wymienionych aktach prawnych jest bezpośrednio związana z reformą WPRyb w 2002 r., która miała miejsce przed ich wydaniem. W zakresie akwakultury w ramach reformy dyskutowane były przede wszystkim zagadnienia znacznego udziału akwakultury w zaopatrzeniu rynku w produkty rybne oraz jej pozytywnego wpływu na sytuację społeczno-ekonomiczną np. jako źródła miejsc pracy, obszarów zależnych od rybołówstwa. Wskazywano również na jej problemy i wyzwania, a przede wszystkim konieczność spełniania wysokich wymogów ochrony środowiska oraz w zakresie zdrowia zwierząt. Ponadto poruszane były tematy: problemu z dostępem do przestrzeni i rywalizacji akwakultury w tym zakresie z innymi gałęziami gospodarki np. turystyką, konkurencji produktów pochodzących z importu, rosnących kosztów produkcji

oraz konieczności jej wsparcia ze środków finansowych Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIWR) ustanowionego Rozporządzeniem (Dz.U. L 161 z 26.6.1999, str. 54-56). Konsekwencją tematów poruszonych w trakcie debaty nad reformą WPRyB w zakresie akwakultury, była próba wytyczenia kierunków dalszego jej rozwoju w ramach wspomnianej na wstępie *Strategii dla zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury*. W konkluzjach tego dokumentu, jako strategiczne cele dla akwakultury Komisja wskazuje: stworzenie długoterminowych, bezpiecznych miejsc pracy w akwakulturze, zapewnienie: zdrowych, bezpiecznych i dobrej jakości produktów dla konsumentów, jak również promocję wysokich standardów zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także zapewnienie rozwoju akwakultury w sposób przyjazny środowisku. Środkami do osiągnięcia wymienionych celów miały być przede wszystkim: poświęcenie w większym stopniu uwagi aspektom związanym z rozwojem produkcji, obrotem, szkoleniem i zarządzaniem w akwakulturze, promocją, poprawą współpracy między producentami, zapobieganie wprowadzaniu nowych patogenów i rozprzestrzenianiu się chorób zarówno w obiektach produkcyjnych, jak i wśród ryb dziko żyjących. Wymienione działania miały być podejmowane między innymi przy wsparciu ze środków finansowych FIWR. Za konieczne Komisja wskazała również podjęcie działań z zakresu:

- ustalenia wspólnych norm i kryteriów oraz definicji produkcji organicznej w akwakulturze,
- rozwiązania problemów z dostępem do przestrzeni i czystej wody (wprowadzenie systemu zintegrowanego zarządzania działalnością w zakresie akwakultury i innymi dziedzinami gospodarki prowadzonymi w strefie przybrzeżnej),
- podniesienia dostępności wysoko wykwalifikowanej kadry,
- większego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w proces planowania działalności związanej z akwakulturą na szczeblu: lokalnym, krajowym oraz międzynarodowym,
- wprowadzenia przez Komisję nowych (aktualizacji istniejących) regulacji z zakresu bezpieczeństwa produktów akwakultury, zdrowia publicznego i zwierząt, dobrostanu zwierząt,
- zapewnienia rozwoju akwakultury intensywnej w sposób zrównoważony środowiskowo,
- zminimalizowania ryzyka negatywnego wpływu akwakultury na środowisko poprzez wprowadzenie regulacji dotyczących zasad zarządzania w zakresie wprowadzania gatunków ryb niewystępujących miejscowo, jak również szczególnych przepisów dotyczących ryb zmodyfikowanych genetycznie,
- wzmocnienia badań w zakresie akwakultury.

Jak już wspomniano, efektem przeprowadzonej w 2002 r. reformy WPRyB i w odpowiedzi na konkluzje, zawarte

w *Strategii* z 2002 r. był szereg inicjatyw legislacyjnych Komisji, mających na celu wprowadzenie nowych lub aktualizację obowiązujących przepisów prawnych z zakresu akwakultury. Wśród nich znalazły się wymienione już wcześniej rozporządzenia i dyrektywy obejmujące: wymogi dotyczące zdrowia zwierząt, wymogi, jakie należy stosować do wprowadzania do obrotu, przywozu i tranzytu zwierząt akwakultury i ich produktów, minimalne środki zapobiegawcze wystąpieniu chorób zwierząt akwakultury oraz minimalne środki zwalczania chorób, jakie należy stosować w przypadku podejrzenia pojawienia się lub nagłego wystąpienia niektórych chorób zwierząt wodnych (Dyrektywa 2006/88), przepisy ramowe regulujące praktyki stosowane w akwakulturze w odniesieniu do gatunków obcych i niewystępujących miejscowo w celu oceny i zminimalizowania ewentualnego oddziaływania tych gatunków oraz wszelkich gatunków niedocelowych na środowisko wodne (Rozporządzenie 708/2007), wymogi dotyczące zdrowia zwierząt w zakresie wprowadzania do obrotu zwierząt akwakultury i ich produktów (Dyrektywa 2006/88) oraz zasady produkcji ekologicznej (Rozporządzenie 834/2007).

IV. Reforma Wspólnej Polityki Rybołówstwa zapoczątkowana w 2009 r.

W kwietniu 2009 r. Komisja opublikowała dwa ważne z punktu widzenia akwakultury i całej WPRyB dokumenty, tj. Komunikat *Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury* oraz Komunikat *Zielona Księga. Reforma wspólnej polityki rybołówstwa. Zielona Księga*, jako dokument o szerszym zasięgu stanowiła zapowiedź debaty nad nowymi kierunkami rozwoju WPRyB, natomiast Komunikat *Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury* miała charakter przeglądu sytuacji w akwakulturze od czasu opublikowania wspomnianego już Komunikatu o podobnym charakterze w 2002 r. oraz próbę wytyczenia przyszłych kierunków rozwoju akwakultury.

We wprowadzeniu do Komunikatu *Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury* mowa jest o postępie, jaki dokonał się w zakresie zrównoważenia ekologicznego, bezpieczeństwa i jakości produkcji sektora akwakultury od momentu przyjęcia w 2002 r. unijnej *Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury*. Jednocześnie jednak wskazuje się na stagnację produkcji akwakultury w UE w tym okresie, w odróżnieniu od wysokiego tempa wzrostu w pozostałych regionach na świecie. W Komunikacie można odnaleźć próbę analizy przyczyn takiego stanu rzeczy oraz możliwych rozwiązań, między innymi w oparciu o działania w ramach zintegrowanej polityki morskiej UE. W zakresie diagnozy problemów, z jakimi boryka się akwakultura oraz stojących przed nią wyzwań, Komunikat z 2009 r. w dużej mierze stanowi powtórzenie tych wskazanych w Komunikacie ogłoszonym przez Komisję w 2002 r. Są to przede wszystkim: ograni-

czony dostęp do przestrzeni i pozwoleń, rosnąca konkurencja produktów importowanych, ograniczony dostęp do kapitału, restrykcyjne przepisy unijne, zwłaszcza dotyczące ochrony środowiska.

Konieczne do podjęcia, zdaniem Komisji, działania w celu rozwoju akwakultury pogrupowane zostały w kilka podstawowych bloków dotyczących:

- 1) zwiększenia roli akwakultury w sektorze rybołówstwa i podniesienia jej konkurencyjności,
- 2) rozwoju badań i technologii,
- 3) położenia większego nacisku na wysoką jakość produktów akwakultury,
- 4) rozwoju akwakultury proekologicznej i przyjaznej środowisku,
- 5) ram prawnych i zarządzania akwakulturą.

Mając na uwadze *zasadę integracyjną* zawartą w ówczesnym art. 6 TWE (obecny art. 11 TFUE), zgodnie z którą „wymogi ochrony środowiska naturalnego muszą być włączone do określenia i realizacji polityk Wspólnoty”, obecność zagadnień środowiskowych widoczna jest także w omawianym Komunikacie dotyczącym akwakultury. Aspekty ochrony środowiska poruszane są tu na kilku płaszczyznach:

- w odniesieniu do konieczności podjęcia działań zapewniających zachowanie wysokiej jakości wód poprzez zapewnienie właściwego wdrażania przez państwa członkowskie przepisów unijnych,
- wytwarzanie i transportowanie produktów akwakultury w sposób zrównoważony ekologicznie, tj. przy pełnym uwzględnieniu wysokich norm w zakresie ochrony środowiska, a przez to zdrowych i bezpiecznych dla konsumentów,
- stosowanie zaawansowanych badań i technologii, które pomogą sektorowi akwakultury w osiągnięciu zrównoważenia ekologicznego.

Nacisk na badania i wykorzystywanie nowych technologii w akwakulturze, obok wytwarzania produktów o coraz lepszej jakości, wskazywany jest również jako sposób na umocnienie pozycji i zwiększenie konkurencyjności sektora akwakultury, a tym samym zmniejszenie uzależnienia UE od produktów importowanych.

Komunikat wskazuje także na wysoką wagę aspektów ochrony zdrowia zwierząt, wspierania go przy pomocy unijnych instrumentów finansowych, zapewnienie dobrostanu zwierząt, zapewnienie możliwości kontrolowanego i rozważnego stosowania leków dla zwierząt hodowlanych.

W związku z faktem, iż jako jedną z istotnych barier rozwoju akwakultury wskazuje się skomplikowane przepisy prawne oraz obciążenia administracyjne, Komisja wskazuje w Komunikacie na konieczność:

- opracowania wytycznych i zorganizowania warsztatów dla władz krajowych oraz wszystkich zainteresowanych stron w celu ułatwienia wdrożenia przepi-

sów dotyczących ochrony środowiska w dziedzinie akwakultury i sieci NATURA 2000,

- zadbania, aby państwa członkowskie prawidłowo wdrożyły przepisy unijne dotyczące zdrowia zwierząt i ochrony konsumentów oraz aby kraje trzecie spełniały wymogi co najmniej równoważne wymogom ustanowionym w prawodawstwie UE,
- określenia zasad i norm unijnych dotyczących paszy dla ryb, przy zachowaniu równowagi między korzyściami wynikającymi z wysokiego stopnia ochrony konsumentów a ograniczeniami nakładanymi na sektor, które zmniejszają jego konkurencyjność,
- uproszczenia otoczenia legislacyjnego i ograniczenia obciążeń administracyjnych na szczeblu UE, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- zapewnienia odpowiedniego udziału zainteresowanych podmiotów w procesie stanowienia prawa, co przyczyni się do poprawy pozycji sektora akwakultury.

Komisja podkreśla wreszcie fakt, iż wszelkie działania polityczne w obszarze akwakultury muszą mieć oparcie w wiarygodnych danych, dlatego konieczne jest podjęcie działań, które poprawią stan oficjalnych statystyk dotyczących tego sektora. Komisja zapowiada monitorowanie postępów w rozwoju tego sektora m.in. przy pomocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 762/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie przekazywania przez państwa członkowskie statystyk w dziedzinie akwakultury, uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 788/96 (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, str. 1-13), aktywne uczestnictwo w działaniach na forach międzynarodowych np. FAO (Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Wyżywienia i Rolnictwa), w celu dalszego rozwoju zbierania globalnych i zharmonizowanych wskaźników dla akwakultury, a także wprowadzenie niezbędnych środków umożliwiających ustanowienie systemu monitorowania cen produktów rybołówstwa i akwakultury w całym łańcuchu zbytu.

Drugi z wymienionych dokumentów – Komunikat *Zielona Księga. Reforma wspólnej polityki rybołówstwa* to dokument, który rozpoczął publiczną debatę na temat dalszych kierunków rozwoju WPRyb. Dokument składa się z kilku części, w których przedstawia: wizję przyszłości w zakresie rybołówstwa, analizę dotychczas funkcjonującej WPRyb, aby następnie wskazać jej podstawowe słabości. Ostatnim elementem są otwarte pytania, na które odpowiedź stanowić będzie istotą kolejnej reformy WPRyb.

Mimo rozbudowanej debaty na temat problemów i przyszłości akwakultury ujętych w Komunikacie z kwietnia 2009, poza odesłaniem do przedmiotowego dokumentu, *Zielona Księga* w znikomym stopniu odnosi się do akwakultury. Brak akwakultury dostrzegalny jest już we wstępie *Księgi*, w momencie definiowania podstawowych słabości strukturalnych WPRyb, gdzie mowa jest wyłącznie o problemach rybołówstwa morskiego: problem nadmiernej zdolno-

ści połowowej floty, nieprecyzyjnie określone cele polityki i związany z tym niewłaściwy proces jej wdrażania, krótkoterminowa perspektywa decyzyjna (w zarządzaniu zasobami), ramy polityki, które nie nakładają w wystarczającym stopniu odpowiedzialności na sektor (przy eksploatacji żywych zasobów) oraz brak woli politycznej, aby zapewnić przestrzeganie przepisów, a przy tym rzadkie ich przestrzeganie przez sektor. Jednocześnie, mówiąc o traktatowej podstawie prawnej WPRyb *Zielona Księga* wskazuje jedynie na zarządzanie rybołówstwem (morskimi zasobami biologicznymi), które jest jedną z dziedzin leżących w wyłącznych kompetencjach Unii. Poruszając temat podstawy prawnej WPRyb nie mówi natomiast o tej części polityki, która leży w sferze kompetencji dzielonych, w tym akwakulturze, o czym była mowa na wstępie niniejszego artykułu.

Pierwsza wzmianka o akwakulturze znajduje się w ostatniej części dokumentu, stawiającej pytania o dalsze kierunki rozwoju WPRyb. Mówi się o tym, że akwakultura w coraz większym stopniu wnosi wkład do produkcji żywności pochodzenia wodnego na całym świecie i że produkcja akwakultury stanowi istotną działalność gospodarczą w wielu regionach przybrzeżnych i śródlądowych w UE. *Księga* odsyła w tym miejscu do Komunikatu z kwietnia 2009 r. co wydaje się być usprawiedliwieniem dla tak lakonicznego omówienia problemów akwakultury na jej kartach. Ciągłe jednak wątpliwą pozostaje kwestia sposobu skonstruowania *Zielonej Księgi* jako całości, która w sposób oczywisty odnosi się wyłącznie do „morskiego wymiaru” WPRyb. Pytania dotyczące akwakultury to przede wszystkim pytanie o rolę, jaką powinna ona odgrywać w przyszłej WPRyb, a mianowicie czy należy ją włączyć do WPRyb jako jeden z podstawowych filarów posiadających szczegółowe cele i instrumenty, czy też pozostawić jej rozwój w gestii państw członkowskich oraz jakie instrumenty są niezbędne do włączenia akwakultury do WPRyb. Problem miejsca akwakultury w WPRyb dostrzegł także Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydając opinię w sprawie Komunikatu Komisji z 2009 r. gdzie w odwołaniu do planowanej wówczas jeszcze reformy WPRyb, wskazał, iż zreformowana WPRyb powinna „konkretnie uwzględniać szczególne cechy akwakultury i zapewnić skuteczne instrumenty wsparcia sektorowego i rynkowego”. Dodatkowo w swojej opinii Komitet „proponuje zmianę nazwy WPRyb na wspólną politykę rybołówstwa i akwakultury”.

W lipcu br. Komisja opublikowała już pakiet wniosków legislacyjnych dotyczących reformy WPRyb. W jego skład weszły:

- KOM (2011) 417 – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Reforma wspólnej polityki rybołówstwa,
- KOM (2011) 425 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa (projekt rozporządzenia podstawowego),

- KOM (2011) 416 – Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej organizacji rynków produktów rybołówstwa i akwakultury,
- KOM (2011) 424 – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zewnętrznego wymiaru wspólnej polityki rybołówstwa,
- KOM (2011) 418 – Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące obowiązków w zakresie sprawozdawczości na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

Pierwszy z wymienionych dokumentów, KOM 417, jest komunikatem o charakterze ogólnym, w którym Komisja przedstawia w sposób skondensowany cele reformy WPRyb, pozostałe wnioski (z wyjątkiem KOM 418 i 424) stanowią projekty rozporządzeń, w których już w sposób szczegółowy uregulowane zostały poszczególne obszary WPRyb.

Propozycje KE dotyczące akwakultury można odnaleźć przede wszystkim w pierwszych dwóch dokumentach, tj. w Komunikacie ogólnym oraz projekcie rozporządzenia podstawowego (KOM 425). W części dotyczącej akwakultury, Komunikat nawiązuje do problemów, które podniesione zostały już w Komunikacie z kwietnia 2009 r. W szczególności wskazuje na poważne znaczenie sektora akwakultury w zaspokajaniu globalnego zapotrzebowania na ryby i żywność pochodzącą z morza. W tym celu podkreśla konieczność promocji tego sektora, przy jednoczesnym dostrzeżeniu jej zróżnicowania, począwszy od *ekstensywnej i tradycyjnej hodowli na obszarach przybrzeżnych i w stawach po bardzo zaawansowaną technologicznie działalność, w szczególności akwakulturę morską*. Komunikat podkreśla także wymiar społeczno-gospodarczy i środowiskowy akwakultury, jako rodzaju działalności, która może przyczynić się do trwałego wzrostu gospodarczego w społecznościach obszarów wiejskich i przybrzeżnych, a także przyczynić się do zachowania i ochrony cech środowiskowych, takich jak np. akwakultura ekstensywna. Komunikat podkreśla także wagę: bezpieczeństwa produktów akwakultury, wsparcia prac badawczych i technologii, jako tych czynników, które decydują o potencjale sektora i zwiększeniu jego konkurencyjności, a także konieczność zniesienia barier prawnych i administracyjnych. Swego rodzaju nowością, w stosunku do zawartości Komunikatu z kwietnia 2009 r. jest wyraźne podniesienie działań w sferze akwakultury na wyższy niż dotychczas, unijny poziom zarządzania tym sektorem. Komunikat z kwietnia postąpił raczej nieostrożnymi sformułowaniami wskazującymi na konieczność większej dbałości Komisji, aby

państwa członkowskie prawidłowo wdrażały przepisy unijne np. z zakresu ochrony środowiska, dotyczące zdrowia zwierząt i ochrony konsumentów. Wskazywał przy tej okazji także na konieczne uproszczenia otoczenia legislacyjnego i ograniczenie obciążeń administracyjnych na szczeblu UE. Komunikat ogólny, a w ślad za nim projekt rozporządzenia podstawowego stanowi już zapowiedź bardziej konkretnych działań w tym obszarze, nakłada bowiem na państwa członkowskie obowiązek przygotowania *krajowych planów strategicznych* dotyczących akwakultury. Plany takie miałyby powstać na bazie wytycznych unijnych w tym zakresie. Unijny wymiar zarządzania akwakulturą przejawiający się w obowiązku przygotowania przez państwa członkowskie planów strategicznych, zdaniem Komisji służyć ma stworzeniu warunków do lepszej koordynacji działalności z zakresu chowu i hodowli w poszczególnych państwach, stworzeniu warunków sprzyjających działalności gospodarczej i poprawie konkurencyjności akwakultury, wspierania jej zrównoważonego rozwoju oraz innowacji, a także pobudzania dywersyfikacji.

Wniosek dotyczący projektu rozporządzenia podstawowego zawiera ponadto wiele zapisów, których brak został wytknięty powyżej w stosunku do *Zielonej Księgi*. Odniesienie do akwakultury znajduje się bowiem już w Uzasadnieniu wniosku, gdzie wśród problemów WPRyb wymienia się także niedostateczny rozwój akwakultury w Unii, zaś wśród koniecznych do podjęcia działań wskazuje się promowanie jej rozwoju. Znaczenie akwakultury zostało także dostrzeżone w części dotyczącej *Wyników konsultacji z zainteresowanymi stronami i ocenie skutków*, odwołującej się do opublikowanego przez Komisję Podsumowania konsultacji w sprawie reformy wspólnej polityki rybołówstwa. Co najważniejsze, jako podstawę prawną Wniosku, wskazuje się art. 43 ust. 2 TFUE z jednoczesnym zaznaczeniem, iż przewidziane we Wniosku przepisy z zakresu akwakultury wchodzą w zakres kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie.

Wniosek dotyczący Rozporządzenia podstawowego zawiera także te elementy, o których rażącym braku można mówić w przypadku obowiązującego obecnie Rozporządzenia o podobnym charakterze tj. 2371/2002. W pierwszej kolejności, już na wstępie projektu, w art. 1 – Zakres stosowania, wskazuje się że WPRyb obejmuje:

- a) ochronę żywych zasobów morza, zarządzanie nimi i ich eksploatację;
- b) żywe zasoby słodkowodne, akwakulturę oraz przetwarzanie i wprowadzanie do obrotu produktów rybołówstwa i akwakultury w odniesieniu do środków rynkowych i finansowych wspierających wspólną politykę rybołówstwa. Następnie w art. 2, zawierającym cele ogólne WPRyb, w ust. 1 mówi się m.in. o tym, że „Wspólna polityka rybołówstwa dopilnowuje, by działalność w zakresie rybołówstwa i akwakultury zapewniała długookresowe zrównoważone warunki środowiskowe, gospo-

darcze i społeczne oraz przyczyniała się do bezpieczeństwa dostaw żywności”. Akwakultura znalazła swoje miejsce także wśród celów szczegółowych, gdzie znajduje się wskazanie, iż WPRyb „promuje rozwój unijnej działalności w zakresie akwakultury w celu przyczynienia się do bezpieczeństwa żywnościowego i zatrudnienia na obszarach przybrzeżnych i wiejskich”. Projekt zawiera wreszcie element, który był wprawdzie obecny w obowiązującym prawodawstwie dotyczącym akwakultury, ale którego ewidentnie zabrakło we wspomnianym Rozporządzeniu 2371/2002, a mianowicie definicję samej akwakultury oraz jej produktów. Akwakultura została określona jako „hodowla lub uprawa organizmów wodnych za pomocą technik opracowanych w celu zwiększenia produkcji przedmiotowych organizmów poza naturalną zdolność środowiska, gdzie organizmy takie pozostają własnością osoby fizycznej lub prawnej w ciągu całego stadium hodowli lub uprawy, do zbiorów łącznie”. Produktami akwakultury określa się natomiast „organizmy wodne na każdym etapie ich cyklu życia, będące wynikiem działalności w zakresie akwakultury”. Przytoczona definicja akwakultury jest identyczna z funkcjonującą obecnie definicją zawartą w angielskiej wersji językowej Rozporządzenia 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Właściwe propozycje przepisów odnoszących się do akwakultury znalazły się w części VIII projektu, zatytułowanej Akwakultura. Znajdują się w niej dwa artykuły, z których pierwszy zawiera szczegóły dotyczące przygotowania krajowych planów strategicznych, zaś drugi ustanawia Komitet Doradczy ds. Akwakultury. W odniesieniu do wytycznych, które posłużyć mają do ustanowienia przez państwa członkowskie planów strategicznych, wskazuje się że:

- mają być opracowane przez Komisję do końca 2013 r.,
- mają mieć charakter niewiążący,
- będą uwzględniać właściwe pozycje wyjściowe i różne uwarunkowania w całej Unii.

Zgodnie z projektowanym rozporządzeniem, państwa członkowskie będą zobowiązane ustanowić wieloletnie krajowe plany strategiczne na rzecz rozwoju działań w zakresie akwakultury na ich terytorium do 2014 r. Będą one musiały zawierać cele, jakie dane państwo zamierza osiągnąć w dziedzinie akwakultury, a także środki służące ich osiągnięciu. Mowa jest też w projekcie o tym, jakie cele wieloletni plan strategiczny powinien uwzględniać w szczególności. Są to:

- a) uproszczenia administracyjne, w szczególności w odniesieniu do licencji;
- b) pewność podmiotów gospodarczych sektora akwakultury w zakresie dostępu do wód i przestrzeni;
- c) wskaźniki zrównoważonego rozwoju środowiskowego, gospodarczego i społecznego;
- d) ocenę innego możliwego transgranicznego oddziaływania na sąsiadujące państwa członkowskie.

Dodatkowo, wskazuje się w projekcie, iż państwa członkowskie wymieniają się informacjami i najlepszymi praktykami za pośrednictwem otwartej metody koordynacji krajowych środków zawartych w wieloletnich planach strategicznych.

V. Podsumowanie

Od czasu przeprowadzenia ostatniej poważnej reformy WPRyB w 2002 r., w czasie trwania której zdefiniowano problemy, z jakimi boryka się akwakultura, podjętych zostało szereg inicjatyw o charakterze legislacyjnym, które miały zapewnić ich rozwiązanie. Z podsumowania reformy z 2002 r. w Zielonej Księdze przyjętej przez Komisję w 2009 r., wynika iż reforma ta nie przyniosła oczekiwanych rezultatów w większości obszarów WPRyB. Znaczne rozproszenie przepisów dotyczących akwakultury oraz trudności w ich wdrażaniu w poszczególnych państwach członkowskich, przy wzięciu pod uwagę również innych pozalegisacyjnych czynników, spowodowały stagnację w rozwoju akwakultury UE. W aktualnie trwającym procesie reformy WPRyB, Komisja poświęca akwakulturze znacznie więcej uwagi i proponuje nowe środki, które mają zapewnić jej rozwój i podniesienie konkurencyjności. Najważniejszym z nich ma być większa niż dotychczas koordynacja działań z zakresu chowu i hodowli we wszystkich państwach członkowskich, osiągnięta przez nałożenie na państwa UE obowiązku opracowania strategii rozwoju akwakultury w oparciu o niewiążące unijne wytyczne. Dodatkowo, wzmocnieniu akwakultury służyć ma powołanie Komitetu Doradczo ds. Akwakultury.

Trudno dziś przewidzieć efekty, jakie przyniosą nowo proponowane mechanizmy mające zapewnić wzrost produkcji w akwakulturze. Funkcjonujące obecnie, nie przynoszące jak się wskazuje efektów rozwiązania, zapewnią państwom członkowskim, w granicach przewidzianych przepisami, swobodę decydowania o kierunkach rozwoju

chowu i hodowli na ich terenie. Podniesienie zarządzania akwakulturą do poziomu unijnego, określane też mianem jej pełnego włączenia w zakres WPRyB, z pewnością tę swobodę ograniczy. Zaletą takiego rozwiązania jest lepsza koordynacja działań podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie, wątpliwości budzi jednak, czy pozwoli to na uwzględnienie lokalnej specyfiki akwakultury. Może się bowiem okazać, że ewolucji procesu zarządzania rybołówstwem morskim w kierunku większej regionalizacji, która jest wynikiem kolejnych reform WPRyB, towarzyszyć będzie dewolucja/rewolucja w zarządzaniu unijną akwakulturą, poprzez jego centralizację.

Literatura

- Ahlt M., Szpunar M. 2011 – Prawo europejskie – Wyd. C.H.Beck, Warszawa.
Churchill R., Owen D. 2010 – The EC Common Fisheries Policy, New York.
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) Dz.U. C 83 z 30.3.2010 r.
KOM (2001) 135 wersja ostateczna z dnia 20 marca 2001 r. – Zielona księga w sprawie przyszłości wspólnej polityki rybołówstwa.
KOM (2002) 511 wersja ostateczna z 19 września 2002 r. – Communication from the Commission on a Strategy for the Sustainable Development of European Aquaculture.
KOM (2009) 162 wersja ostateczna z 8 kwietnia 2009 r. – Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury.
KOM (2009) 163 wersja ostateczna z 22 kwietnia 2009 r. – Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego – Zielona Księga. Reforma wspólnej polityki rybołówstwa.
KOM (2011) 425 wersja ostateczna z 13 lipca 2011 – Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa.
Rozporządzenie Rady (WE) nr 834/2007 z dnia 28 czerwca 2007 r. w sprawie produkcji ekologicznej i znakowania produktów ekologicznych i uchylające rozporządzenie (EWG) nr 2092/91, Dz.U. L 189 z 20.7.2007, str. 1-23.
Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 762/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie przekazywania przez państwa członkowskie statystyk w dziedzinie akwakultury, uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 788/96, Dz.U. L 218 z 13.8.2008, str. 1-13.
Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury., KOM(2009)162 wersja ostateczna, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, str. 59-63.

Przyjęto po recenzji 24.11.2011 r.

AQUACULTURE AND THE COMMON FISHERIES POLICY

Marta Rabczyńska

ABSTRACT. According to the Treaty on the Functioning of the European Union, “the Union shall define and implement a common agriculture and fisheries policy.” Aquaculture is one of the elements of this policy, and it is viewed as having immense potential in guaranteeing consumers supplies of fish products without negatively impacting the natural environment. An analysis of the development of aquaculture over the past decade prepared for the ongoing reform of the Common Fisheries Policy (CFP) indicated that no progress is being made in the development of breeding or rearing fish. In accepting in July 2011 the Conclusions package which comprise projects for new CFP regulations, the Commission proposes a greater degree of regulation in aquaculture than has been applied to date. New solutions for aquaculture include above all else new management mechanisms for the sector. This article analyses the development of EU legal regulations for aquaculture from the most recent CFP reform and presents the instruments proposed by the Commission that were published in the July 2011 legislative package.

Key words: Common Fisheries Policy Reform, aquaculture, new impetus for strategies for the sustainable development of European aquaculture