

**Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta**

Evropská právní úprava udržitelného rybolovu

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

Autor: Zbyněk Zavřel
2013
6. ročník SVOČ

Konzultant: JUDr. Karolina Žáková, Ph.D.

Čestné prohlášení a souhlas s publikací práce

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do 6. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracoval samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Mělníku dne 14. dubna 2013

.....

Zbyněk Zavřel

Poděkování

Tímto bych chtěl poděkovat konzultantovi JUDr. Karolině Žákové, Ph.D. za rady a ochotu pomoci při psaní této práce.

Obsah

OBSAH.....	3
POUŽITÉ ZKRATKY.....	4
1. ÚVOD	5
2. UDRŽITELNÝ RYBOLOV V RÁMCI SPOLEČNÉ RYBÁŘSKÉ POLITIKY EU... 7	
2. 1. ZÁKLADNÍ RÁMEC REFORMY Z ROKU 2002, JEJÍ VÝSLEDKY A VIZE DO BUDOUCNA.....	9
2. 1. 1. <i>Nové „základní nařízení“</i>	12
2. 2. NADMĚRNÁ KAPACITA RYBÁŘSKÝCH LOŽSTEV	13
2.3. RYBOLOVNÁ PRÁVA A JEJICH ROZDĚLOVÁNÍ	17
2.4. OCHRANA MOŘSKÝCH EKOSYSTÉMŮ A ZDROJŮ	19
3. ZÁVĚR.....	23
4. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	25
PŘÍLOHA	29

Použité zkratky

CFR	<i>Community Fleet Register</i> (Rejstřík rybářského loďstva společenství)
ECA	<i>European Court of Auditors</i> (Účetní dvůr Evropské unie)
EEZ	<i>Exclusive Economic Zone</i> (výlučná ekonomická zóna)
FAO	<i>Food and Agriculture Organization of the United Nations</i> (Organizace OSN pro výživu a zemědělství)
GT	<i>Gross Tonnage</i> (hrubá prostornost)
Komise	Evropská komise
kW	kilowatt
MSY	<i>Maximum Sustainable Yield</i> (maximální udržitelný výnos)
NNN rybolov	Nezákonný, nehlášený a neregulovaný rybolov
OSN	Organizace spojených národů
Rada	Rada Evropské unie
SFEU	Smlouva o fungování evropské unie
SRP	Společná rybářská politika
TAC	<i>Total Allowable Catch</i> (celkové přípustné odlovy)
UNCLOS	<i>United Nations Convention on the Law of the Sea</i> (úmluva OSN o mořském právu)
VTHVR	Vědeckotechnický a hospodářský výbor pro rybářství

1. Úvod

„Cíli společné rybářské politiky jsou mimo jiné ochrana rybích populací před nadměrným rybolovem a udržitelné využívání živých vodních zdrojů a to z biologického, hospodářského i ekologického hlediska.“¹

Zdroje evropského rybolovu jsou pestrou paletou druhů, žijících v rozmanitých podmínkách od chladných vod severního Atlantiku přes teplé vody Středozemního moře až po loviště v Indickém oceánu. Mnohé z těchto druhů jsou ohrožené a stavy jejich populací klesají díky tomu, že dlouhodobě čelí nadměrnému rybolovu ze strany rybářských loďstev zemí EU.

V Evropě, stejně jako ve světě, ve druhé polovině 20. století výrazně vzrostla poptávka po rybích produktech a aby bylo možné novou poptávku uspokojit, docházelo ke zvyšování intenzity rybolovu. To se ovšem dlouhodobě projevovalo v nadměrném využívání mnoha populací ryb, které vedlo k rapidnímu snižování jejich stavu. V současnosti je tak třeba čelit jejich ohrožení, které s sebou přináší i ekonomické problémy, protože klesá objem vylovených ryb. Lodě nemohou plně naplňovat svou kapacitu a je třeba lovit déle a stále dále od pobřeží. Takto je odvětví ekonomicky dlouhodobě neudržitelné.

Evropská unie, vědoma si hrozeb s tím spojených, přistoupila v roce 2002 k ambiciózní reformě společné rybářské politiky (dále jen „SRP“)², jejímž cílem bylo vytvořit systém vedoucí k udržitelnému rybolovu³ a přejít od upřednostňování krátkodobých cílů k dlouhodobému plánování s důrazem na maximální udržitelný výnos (*maximum sustainable yield*, dále jen „MSY“)⁴. Tato reforma měla nastavit základní rámec SRP a stanovila základní principy a nástroje, tak aby bylo možné zachovat rozmanitost evropského rybolovu a dosáhnout jeho udržitelnosti. Reforma ovšem nedosáhla předpokládaných výsledků. Jako hlavní problémy se ukázaly nedostatek odpovědnosti

¹ <online> [cit. 2013-02-22] <http://eur-lex.europa.eu/cs/dossier/dossier_40.htm>.

² Politika EU v oblasti rybolovu a akvakultury.

³ Udržitelný rybolov je rybolov prováděný na úrovni, která neohrožuje reprodukci populace a přináší dlouhodobě vysoké výnosy (viz zpráva Komise *Otázky a odpovědi k reformě SRP*, MEMO-13-72, str. 1).

⁴ MSY představuje úroveň nejvyššího množství, které může být každoročně uloveno a které udržuje velikost rybí populace na maximálním stupni produktivity. Viz zpráva Komise op. cit. 3, str. 1.

zúčastněných subjektů, nedodržování předpisů v odvětví a nadměrná kapacita rybářských loďstev, která neodpovídá současnému stavu rybích populací, protože možnosti loďstev výrazně přesahují hodnoty MSY. Komise se tedy rozhodla přistoupit k další radikální reformě a v rámci snahy o nastartování diskuze o podobě této reformy vydala v roce 2009 *Zelenou knihu k reformě SRP*⁵.

Unie chce dále usilovat o nastavení rámce udržitelného využívání zdrojů, jehož základním cílem je zvýšení stavů populací nebo alespoň k jejich zachování na současných hodnotách pro budoucnost. Stále více je navíc zohledňováno i životní prostředí, a proto dochází skrze akty unie k úpravě technik rybolovu tak, aby byly šetrné k ekonomicky nezajímavým druhům ryb, stejně jako k dalším živočichům a celkově k podmořskému ekosystému. K tomu, aby tyto snahy vedly k naplnění cílů, je také nutné podstatně přísněji zajistit dodržování stanovených pravidel. I v této oblasti se unie snaží zavádět účinná opatření, která mají vést k potírání nelegálního rybolovu.

Cílem této práce je analyzovat legislativu a činnost unie v oblasti udržitelného rybolovu. Podrobněji se zaměří na řešení problému nadměrného rybolovu a to jak z hlediska kvantitativních měřítek, jako je kapacita loďstev, intenzita rybolovu a její omezování skrze celkové přípustné odlovy (*total allowable catches*, dále jen „TAC“)⁶ a kvóty, tak z hlediska regulace používaných technik rybolovu, přičemž je třeba zohlednit i jejich environmentální dopady. Výrazněji se práce bude věnovat oblasti snižování nadměrné kapacity loďstva. Pokusí se odpovědět na otázky, jak je unie úspěšná ve snaze snižovat tuto kapacitu a zda se daří směřovat evropský rybolov k úrovni MSY? Ve výsledku by práce měla přinášet ucelený pohled na problematiku, jež přestože sleduje jeden cíl, tedy udržitelný rybolov je upravena roztržitě v různých dokumentech a mnoha právních normách.

Evropský rybolov samozřejmě silně ovlivňují i mezinárodní pravidla. Tato práce se ovšem zaměří výhradně na otázky spojené s evropskou úpravou a mezinárodní úpravu bude zmiňovat jen v nezbytné míře, a to z několika důvodů. Zaprvé je to omezený

⁵ Zelená kniha je dokument vydávaný Komisí s cílem zahájit veřejné diskuze o konkrétních tématech. Zelená kniha k reformě SRP dostupná <online> [cit. 2013-04-14] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0163:FIN:CS:PDF>>.

⁶ TAC určují množství, které může být každý rok uloveno z každé populace ryb a vyloženo z plavidla.

rozsah této práce. Druhým důvodem je, že evropská pravidla jsou nepochybně v oblasti zachování a šetrného využívání rybolovných zdrojů jedny z nejpřísnějších a nejpodrobnějších. Od mezinárodních pravidel se navíc dají zřetelně oddělit, díky svému relativně samostatnému postavení, kdy jsou sice mezinárodními pravidly ovlivněna, ovšem nejsou na nich závislá. Dalším důvodem je také to, že Česká republika je členem EU a tak se ji tato úprava bezprostředně dotýká, byť ne přímo v oblasti mořského rybolovu, ale přinejmenším v oblasti akvakultury⁷ nebo v otázkách fungování společného trhu s rybími produkty. V neposlední řadě je důvodem i autorův osobní zájem o danou problematiku.

2. Udržitelný rybolov v rámci Společné rybářské politiky EU

SRP se nejprve objevila v rámci společné zemědělské politiky na počátku sedmdesátých let dvacátého století jako prostředek, který měl zabránit střetu pobřežních členských zemí EU v době rozšiřování jejich jurisdikce dále od pobřeží⁸. Panovaly obavy, že vyhlášení EEZ evropskými státy bez jakékoliv koordinace by vedlo k závažným politickým důsledkům, neboť jejich loďstva lovila tradičně i ve značných vzdálenostech od státu, pod jehož vlajkou plula. Z toho důvodu vznikající evropské orgány ujednaly dohody, podle kterých si členské státy vzájemně zaručily volný přístup do svých vod.⁹

Samostatnou politikou se SRP¹⁰ stala v roce 1983 a dnes řeší naprosto odlišné problémy, než kvůli kterým vznikala. Zásadním problémem současného evropského

⁷ Více o akvakultuře v EU např. v: Evropská komise. *Společná rybářská politika – uživatelská příručka*, Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství. 2009, s. 28-29.

⁸ Otázka rozsahu prostorů, nad kterými by měla pobřežním státům náležet jurisdikce, byla předmětem jednání na konferenci o mořském právu v letech 1973 až 1982. Výsledkem konference bylo přijetí úmluvy o mořském právu (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, dále jen „UNCLOS“), ve které bylo mimo jiné upraveno rozdělení oceánů na zóny s rozdílným právním režimem. Jednou z nich je výlučná ekonomická zóna (*exclusive economic zone*, dále jen „EEZ“), ve které náleží pobřežním státům mimo jiné výlučné právo využívat rybolovné zdroje, a která sahá do vzdálenosti 200 námořních mil (n. m.) od základních linií (*baselines*), což představuje výrazné rozšíření práv pobřežních států oproti předešlému stavu. Pod jurisdikci pobřežních států se tím dostalo přibližně 95 % odlovu ryb. Více o EEZ např. v Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*, Praha: C. H. Beck, 2008, s. 249 – 250.

⁹ Evropská komise. op. cit. 7, s. 6.

¹⁰ V oblasti zachování biologických mořských zdrojů v rámci SRP disponuje EU výlučnou pravomocí (čl. 3 odst. 1 písm. d) SFEU), v ostatních oblastech rybolovu disponuje pravomocí sdílenou (čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU). K tomu je nutné dodat, že nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 přiznává pobřežním členským státům v oblasti do 12 námořních mil od základních linií pravomoc přijímat opatření pro zachování a řízení rybolovných zdrojů, nepřijala-li takové opatření unie.

rybolovu je pokles stavů populací ryb v evropských vodách v důsledku nadměrných odlovů a s tím spojené oslabování rybolovu samotného. Jako jasný cíl se tak objevuje udržitelný a ziskový rybolov,¹¹ který by měl odvětví zbavit závislosti na finanční podpoře. Snahou unie je především udržovat zájmy rybářů a zájem na zachování živých mořských zdrojů ve vzájemné rovnováze. Prostředkem k tomu jsou především TAC, které by měly sloužit jako systém pravidel pro ochranu a zachování zranitelných populací ryb. TAC jsou děleny mezi jednotlivé členské státy pro každou populaci ryb zvlášť na základě tzv. zásady relativní stability.¹² Tento systém slouží k předcházení sporů ohledně přidělování kvót členskými státy, zároveň však vede k upřednostňování krátkodobého rozhodování a k zaměření na individuální zájmy států před společnými dlouhodobými zájmy na zachování rybích populací.¹³

V roce 1998 se EU připojila k UNCLOS, ve které je upravena pravomoc pobřežních i dalších států k využívání mořských zdrojů. Cílem úpravy v úmluvě je „[...] zajištění dlouhodobé udržitelnosti [...] využívání biologických zdrojů oceánů, důraz je přitom kladen na dosahování maximálních možných výnosů.“¹⁴ Dle úmluvy je také třeba zohledňovat dopad na druhy doprovodné a závislé na druzích využívaných a dále upravuje ochranu a uchování mořského prostředí.¹⁵ Ačkoli se unie zavázala naplňovat cíle úmluvy, začaly se udržitelnost a ohled na environmentální souvislosti rybolovu plně prosazovat až po odstartování reformního procesu v roce 2002. Ani přesto se však stále nedaří zcela eliminovat prosazování krátkodobých zájmů, především z důvodu silných politických a hospodářských tlaků.

¹¹ Evropská komise. op. cit. 7, s. 6.

¹² Zásada relativní stability představuje systém, ve kterém jsou rozdělována rybolovná práva mezi jednotlivé členy unie. Klíčem k rozdělování jsou historické odlovy států a systém má zabránit opakovaným sporům o rozdělování kvót.

¹³ Evropská komise. op. cit. 7, s. 6.

¹⁴ Žáková, K. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*, Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2010, s. 66.

¹⁵ Ibid., s. 66-67.

2. 1. Základní rámec reformy z roku 2002, její výsledky a vize do budoucna

Od reformy SRP v roce 2002 se tedy prosazuje koncept udržitelného rybolovu. Základ novému systému položilo především nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů¹⁶. Podle tohoto nařízení je základním cílem SRP zajistit takové využívání živých vodních zdrojů, které umožní udržitelné hospodářské, environmentální a sociální podmínky. Nedošlo ovšem k upřesnění pořadí těchto cílů, nejsou stanoveny ukazatele a kritéria, na základě kterých by bylo možné určovat úspěšnost této politiky a je třeba upravit otázky jejich střetávání.¹⁷ Unie má dále zajistit udržitelné využívání¹⁸ a snižování dopadu rybolovných činností na mořské ekosystémy.¹⁹ Za tímto účelem musí být proces rozhodování založen na spolehlivých vědeckých podkladech, přičemž je třeba dodržovat přístup předběžné opatrnosti.²⁰ K dosažení cílů stanovených v nařízení přijímá Rada opatření, jimiž se řídí přístup do vod a ke zdrojům a udržitelné provozování činností. Takovými tzv. řídicími opatřeními jsou například víceleté plány, kterými jsou plány obnovy (*recovery plans*) a plány řízení (*management plans*), nebo technická opatření,²¹ jako jsou omezení počtu a velikosti lovných zařízení na plavidle nebo zřízení oblastí a období, ve kterých je rybolov omezen nebo zakázán.²²

Nařízení podrobněji upravuje zejména plány obnovy a plány řízení. Plánem obnovy se rozumí plán, jehož cílem je zajistit obnovu populací tak, aby dosáhly předem stanovených cílových hodnot (například ohledně velikosti populací nebo stability odlovu), aby byly tyto populace využívány udržitelně a aby nedocházelo k neudržitelnému dopadu rybolovu na mořské ekosystémy. Plánem řízení pak je plán,

¹⁶ Označováno také jako „základní nařízení.“

¹⁷ Například střet sociálního a hospodářského zájmu (výjimky ze snahy snižovat kapacitu loďstva z důvodu hrozících dopadů na provozovatele) se zájmem environmentálním (zájem na udržitelnosti).

¹⁸ Udržitelným využíváním se rozumí využívání populace tak, aby nebylo dotčeno její využívání v budoucnu a aby nemělo negativní důsledky pro mořské ekosystémy. Viz čl. 3 písm. e) nařízení č. 2371/2002.

¹⁹ Ibid., čl. 2.

²⁰ Přístupem předběžné opatrnosti v oblasti řízení rybolovu se rozumí skutečnost, že nedostatek vědeckých údajů by neměl být důvodem k odložení nebo nepřijetí řídicích opatření viz ibid., čl. 3 písm. i).

²¹ Technickými opatřeními se rozumí pravidla, která stanovují, jakým způsobem a kde mohou rybáři lovit, na rozdíl od pravidel stanovujících množství, jaká mohou odlovit (TAC a kvóty).

²² Kompletní výčet viz nařízení čl. 2371/2002, čl. 4 odst. 2.

který slouží k udržitelnému řízení populací a případně také k udržování nebo zlepšování stavu mořských ekosystémů.²³ Dále jsou upravena tzv. nouzová opatření, která mohou v případech vážného ohrožení zachování živých vodních zdrojů nebo mořského ekosystému v důsledku rybolovu, které vyžadují neodkladný zásah, přijímat Komise nebo členské státy.

Vedle tohoto reagovalo nařízení i na zásadní problémy, kterými jsou, jak již bylo řečeno, nadměrná rybolovná kapacita²⁴ a problém nedostatečné kontroly a vynucování, a došlo i k posílení úlohy a zvýšení odpovědnosti na rybolovu zainteresovaných osob na regionální úrovni. Nově se zřídily regionální poradní sbory²⁵ složené z rybářů, ze zástupců odvětví rybolovu a akvakultury, zástupců pro životní prostředí či z vědeckých odborníků z členských států majících rybolovná práva v konkrétní oblasti. Regionálních poradních sborů se mohou účastnit také zástupci státních nebo regionálních správ. Se sbory poté Komise konzultuje návrhy opatření (například víceleté plány), které souvisejí s dotyčnou oblastí. Tyto sbory také mohou samy skrze návrhy nebo doporučení iniciovat jednání Komise v záležitostech rybolovu, případně mohou informovat Komisi nebo členské státy o otázkách ohledně uplatňování pravidel SRP. Komisi je dále nápomocen Výbor pro rybolov a akvakulturu a Vědeckotechnický a hospodářský výbor pro rybářství (dále jen „VTHVR“), se kterým jsou konzultovány otázky týkající se zachování a řízení živých vodních zdrojů včetně environmentálních hledisek.²⁶

Nově fungující sbory a výbory se již pevně zakotvily do systému řízení rybolovu, ovšem rozhodnutí jsou i tak stále činěna na nejvyšší politické úrovni. Nejdříve v Radě, po přijetí Lisabonské smlouvy jsou činěna procesem spolurozhodování Evropského parlamentu a Rady, což však neklade dostatečnou odpovědnost na aktéry rybolovu. Jako možnost se tak nabízí delegace některých činností na členské státy s důrazem na jejich spolupráci v rámci jednotlivých mořských regionů. Tyto státy by mohly dostat prostor pro vlastní úpravu v rámci mezí a zásad nastavených unií, neboť ta má v této oblasti výlučné pravomoci²⁷ a má tak možnost kontroly.

²³ Ibid., čl. 5 a 6.

²⁴ K tomu více v části 2.2. této práce.

²⁵ Nařízení č. 2371/2002, čl. 31.

²⁶ Ibid., čl. 33.

²⁷ Viz pozn. 10.

Reforma SRP z roku 2002 byla v některých směrech úspěšná. Došlo například k přeorientování se na udržitelný a environmentální přístup, započalo se s dlouhodobým plánováním nebo vznikl Evropský rybářský fond (*The European fisheries fund*, dále jen „EFF“)²⁸, jehož úkolem je zlepšit konkurenceschopnost a přispět k udržitelnosti odvětví z hlediska environmentálního, ekonomického a sociálního. V rámci tohoto fondu bylo stanoveno pět prioritních oblastí, do kterých má být investováno. Pro tuto práci jsou podstatné především prioritní osa 1 (přizpůsobení loďstva) a prioritní osa 3 (opatření společného zájmu), která se mimo jiné týká opatření na ochranu vodních živočichů a rostlin.

Ovšem i přes tyto dílčí úspěchy byla reforma v mnoha oblastech neúspěšná. Vynucovací systém se ukázal být nedostatečným a musel být postupně v letech 2008 až 2010 nahrazen systémem novým. Obdobně přetrvává problém nadměrné rybolovné kapacity, kde sice došlo k pokroku, avšak jen nepatrnému a zcela nedostačujícímu.²⁹ Kapacita³⁰ je stále neúměrná zdrojům a v současnosti je 63 % odhadovaných populací ryb v Atlantickém oceánu, 82 % ve Středozezemním moři a 4 z 6 v Baltském moři loveno nadměrně.³¹ Přitom kdyby byly dodržovány přinejmenším hodnoty MSY, mohly by se populace zvětšit a tím by byl možný i větší objem hospodářské produkce. Celosvětově bylo dle údajů Organizace pro výživu a zemědělství (*Food and Agriculture Organization*, dále jen „FAO“) pro rok 2010 53% ze sledovaných světových populací využíváno plně, 28% nadměrně, 3% jsou vyčerpaná a jen u 1% dochází k znovuoobnovení³². Nízké stavy navíc znamenají, že jsou loveny mladé a malé ryby před dosažením pohlavní dospělosti a populace jsou tak stále více narušovány. V roce 2009 bylo dokonce 30% populací ryb, u kterých je možné zhodnotit jejich stavy, pod

²⁸ EFF byl zřízen nařízením Rady (ES) č. 1198/2006 o *Evropském rybářském fondu*.

²⁹ Výsledky snižování velikosti rybářského loďstva do roku 2009 viz příloha I, graf 1.

³⁰ Rybolovnou kapacitou se rozumí prostornost plavidla v GT (hrubá prostornost, anglicky *gross tonnage*) a jeho výkon v kW (kilowatty), jak jsou definovány v nařízení Rady (EHS) č. 2930/86 o *vymezení charakteristických znaků rybářských plavidel*. Součin kapacity a činnosti rybářského plavidla pak představuje intenzitu rybolovu.

³¹ Bod F. usnesení Evropského parlamentu o *reformě společné rybářské politiky* (2011/2290(INI))

³² Regionální organizace pro řízení rybolovu: udržitelnost na volném moři. *Rybolov a chov ryb v Evropě*. 2012, č. 58, s. 4-5. ISSN 1830-6535.

hranicí tzv. bezpečných biologických limitů, tedy na úrovni, kdy již nemusí být schopny se obnovovat.³³

Z těchto důvodů přistoupila Komise k zahájení debaty o nové reformě, která má vyvrcholit v letošním roce (tj. 2013) přijetím nového nařízení o SRP, které má nahradit základní nařízení (č. 2371/2002) a nastavit tak zcela nový rámec, přičemž již na podzim minulého roku přijal Evropský parlament usnesení, ve kterém nastínil cíle, jakých by v rámci této reformy mělo být dosaženo.

2. 1. 1. Nové „základní nařízení“

V současné době tedy vrcholí proces, jehož výsledkem bude nové nařízení upravující SRP. Potřeba nahrazení původního nařízení je odůvodňována nutností zásadní změny z důvodu přetrvávajících problémů, kterými jsou vedle výše zmíněných, také vysoko stanovené TAC, úpadek některých pobřežních komunit závislých na rybolovu, nebo potřeba lepší ochrany biologických mořských zdrojů.³⁴

Návrh vychází z veřejných konzultací, jejichž výsledky v něm byly široce zohledněny.³⁵ Cílem je obnovit mořské zdroje, udržovat je na úrovni MSY a zároveň zajistit výhradně ekosystémový přístup v oblasti řízení rybolovu. Je třeba pokračovat v regionalizaci odvětví a do řízení by se měly stále více zapojovat na rybolovu zúčastněné osoby. Jako základní předpoklad udržitelnosti rybolovu byla stanovena udržitelnost mořského prostředí a za základní pilíř pro dosažení cílů SRP bylo stanoveno zachování biologických mořských zdrojů a to je dle názoru autora zásadní posun v otázce přístupu k environmentálním souvislostem rybolovu.

Kromě zpřesnění cílů by měla nová úprava napomoci častějšímu uplatňování nástrojů, jako jsou víceleté plány, pobídky na podporu selektivnějšího rybolovu či opatření na přizpůsobení rybolovné kapacity. Významnou roli budou i do budoucna hrát různá

³³ DA ROCHA, José-María, Santiago CERVIÑO a Sebastian VILLASANTE. The Common Fisheries Policy: An enforcement problem. *Marine Policy*. 2012, roč. 36, č. 6, s. 1309-1314. ISSN 0308597X. DOI: 10.1016/j.marpol.2012.02.025.

³⁴ Výchyt všech problémů lze nalézt v bodu 1 důvodové zprávy k návrhu nařízení o SRP (2011/0195 (COD)).

³⁵ Ibid., bod 2 důvodové zprávy.

technická opatření. V rámci principu regionalizace se pak objevuje možnost zmocňovat členské státy k přijímání některých takových opatření.³⁶ Návrh také obsahuje úpravu vědeckého základu řízení rybolovu, zakotvuje rámec vztahů unie k mezinárodním rybářským organizacím a třetím státům a stanovuje plán pro podporu akvakultury. Takto reformovaná SRP se poté bude moci pokusit vypořádat se stále přetrvávajícími problémy, mezi nimiž je největším problémem nadměrná kapacita loďstev.

2. 2. Nadměrná kapacita rybářských loďstev

Nadměrná kapacita rybářských loďstev, jež s sebou přináší příliš velkou intenzitu rybolovu, je dlouhodobě zásadním problémem nejen v evropském³⁷ ale i ve světovém měřítku. Již v roce 1992 FAO odhadovala, že rybolovná kapacita světového loďstva je zhruba dvakrát větší, než kolik je třeba k lovení na hranici MSY. V EU je tato kapacita větší dvakrát až třikrát, což představuje problém pro populace ryb i pro samotné rybáře, neboť provoz lodí, u kterých nemohou plně využít jejich kapacity, je nevhodný.³⁸

Je tedy logické, že se tomuto problému věnovala značná pozornost již v rámci reformy v roce 2002. Odpovědnost za restrukturalizaci byla svěřena členským státům. Ty mají přijímat opatření, kterými se upravuje rybolovná kapacita jejich loďstev, s cílem dosáhnout rovnováhy mezi takovou kapacitou a tomuto státu přidělenými rybolovnými právy.³⁹ Dále mají členské státy zajistit, aby nedošlo k překročení Komisí stanovených referenčních úrovní vyjádřených v GT a kW pro celkovou rybolovnou kapacitu rybářských plavidel, plujících pod vlajkou jednotlivých států⁴⁰. Jinými slovy, Komise stanovila každému členskému státu maximální možnou kapacitu, kterou mohou jeho rybářská plavidla disponovat.^{41,42} Problémem je, že tyto referenční úrovně jsou

³⁶ Ibid., čl. 17 návrhu.

³⁷ Na problém nadměrné kapacity evropského loďstva upozornila už zvláštní zpráva Evropského účetního dvora č. 3/1993.

³⁸ Evropská komise, op. cit. 7, s. 17.

³⁹ Nařízení č. 2371/2002, čl. 11 odst. 1.

⁴⁰ Pro účely řízení vedou členské státy rejstřík rybářských plavidel unie plujících pod jejich vlajkou. Komise pak vede rejstřík rybářského loďstva Společenství (*Community fishing Fleet Register*, dále jen „CFR“). Viz nařízením Komise (ES) č. 26/2004 *o rejstříku rybářského loďstva společenství*.

⁴¹ Nařízení č. 2371/2002, čl. 11. odst. 2 a čl. 12.

⁴² K provedení těchto ustanovení bylo přijato prováděcí nařízení (Komise (EU) č. 1013/2010), ve kterém lze nalézt především definice technického charakteru či vzorce pro výpočet referenčních úrovní nebo prostornosti loďstev.

stanoveny na základě cílů čtvrtého víceletého orientačního programu⁴³ z roku 1997, přičemž loďstva většiny členských států této úrovně vůbec nedosahují a reálný dopad je tak minimální.⁴⁴ Vedle toho má Rada právo stanovovat počty a typy rybářských plavidel, které mají oprávnění k rybolovu, právo omezovat intenzitu rybolovu nebo omezovat odlovy a právo přijímat další opatření s cílem udržitelného rybolovu.⁴⁵

Od 1. 1. 2003 musí členské státy ohledně kapacity řídit vstupy do loďstva a výstupy z něj podle přísných pravidel⁴⁶. Platí, že vstup nové kapacity do loďstva musí být vyrovnán předcházejícím stažením alespoň stejně velké kapacity, je-li tak činěno bez veřejné podpory. Je-li vstup spojen s veřejnou podporou a týká-li se plavidel o prostornosti vyšší než 100 GT musí být předtím staženo bez veřejné podpory 1,35 násobek vstupující kapacity. U plavidel s kapacitou do 100 GT stačí stáhnout alespoň stejně velkou kapacitu.⁴⁷ Dochází-li ke stažení kapacity s veřejnou podporou, je pravidlem, že taková kapacita již nemůže být nahrazena a vyřazení tak má být trvalé. Výjimkou je možnost obnovovat 4 % takto vyřazené prostornosti, je-li tím zlepšena bezpečnost, hygiena, pracovní podmínky nebo jakost produktů na palubě.⁴⁸

Veřejná podpora určená na přizpůsobení loďstva tvoří prioritní osu 1 EFF⁴⁹, přičemž jedním z cílů, pro které byl fond zřízen, je pomoc zaměřená na „*prosazování udržitelné rybolovné rovnováhy mezi zdroji a rybolovnou kapacitou[...]*“.⁵⁰ Podpora je určena majitelům plavidel a rybářům dotčeným plány úpravy intenzity rybolovu, jsou-li tyto plány součástí některých opatření⁵¹, dále se týká investic do rybářských plavidel⁵² a podporuje se i drobný pobřežní rybolov.⁵³ Ohledně snižování kapacity je, dle názoru autora, důležitá zejména podpora v případě trvalého zastavení rybolovných činností,

⁴³ Víceleté orientační programy sloužily ke snižování rybolovné kapacity od vzniku SRP do reformy 2002. V rámci reformy se od těchto programů upustilo, neboť se skrz ně nedařilo kapacitu snižovat a zodpovědnost se přenesla na členské státy.

⁴⁴ Evropská komise, op. cit. 7, přehled údajů - Vstup/výstup: zamezení rozšiřování loďstva.

⁴⁵ Nařízení č. 2371/2002, čl. 4 odst. 1 a 2.

⁴⁶ *Entry-exit regime*.

⁴⁷ Nařízení č. 2371/2002, čl. 13 odst. 1.

⁴⁸ Op. cit. 44.

⁴⁹ Na přizpůsobení rybářských loďstev je v programovém období 2007-2013 vyčleněno 1,2 miliardy eur.

⁵⁰ Nařízení č. 1198/2006, čl. 4 písm. b).

⁵¹ Viz *Ibid.*, čl. 21 písm. a) a čl. 22.

⁵² Podpora se poskytuje například, jsou-li tyto investice určeny pro zlepšení bezpečnosti, hygieny, apod., nebo sníží-li se v důsledku investice vliv rybolovu na neobchodní živočišné druhy nebo na ekosystémy či na mořské dno. Více *ibid.*, čl. 25.

⁵³ K tomu více *ibid.*, čl. 26.

přičemž trvalého zastavení se dosahuje vrakováním plavidla, jeho přeřazením na jinou činnost, případně přeřazením za účelem vytvoření umělých útesů.^{54,55}

O úsilí členských států k dosažení udržitelné rovnováhy rybolovné kapacity s rybolovnými právy vypracovává každoročně Komise zprávu, která vychází z údajů v CFR a ze zpráv členských států, jež jsou povinny každoročně předkládat Komisi. Nejnovější zprávy Komise jsou za rok 2010 a 2011.^{56,57}

Ve zprávě za rok 2011 se konstatuje, že „je třeba významně vylepšit způsob, jakým členské státy posuzují rovnováhu a řídí svá loďstva.“⁵⁸ Stropy kapacity stanovené dle nařízení č. 1013/2010, jak již bylo řečeno, nejsou prakticky použitelné, kdy kapacita byla v roce 2011 již o 14,1 % pod úrovní stropu prostornosti a o 9,9 % pod úrovní stropu výkonu. Oproti stavu v roce 2010 klesl počet plavidel o 2%, prostornost se snížila o 3,7% a výkon motorů o 3,1%.⁵⁹ Navíc se dle zprávy v posledních letech ukázalo, že samotné dodržování stropů ohledně těchto parametrů (prostornosti a výkonu) nemusí zaručovat udržitelnou rovnováhu, protože udržitelné loďstvo musí také vykazovat ziskovost z krátkodobého i dlouhodobého hlediska a musí být aktivně a plně využíváno v obdobích, ve kterých má být využíváno. Výkonnost plavidel tak má být analyzována především z hlediska stavu zdrojů, na kterých závisí, z hlediska míry využití plavidla a z hospodářského hlediska.

S ohledem na tyto závěry obsahuje zpráva za rok 2011 přezkoumání a zcela nové posouzení stavu loďstev EU výborem VTHVR a to za použití nových ukazatelů.⁶⁰

⁵⁴ Ibid., čl. 23.

⁵⁵ I zde je třeba dodat, že v současnosti prochází legislativním procesem návrh nového nařízení (č. 2011/0380 (COD)). Nově se bude jednat o Evropský námořní a rybářský fond (*European Maritime and Fisheries Fund*), který by měl propojit financování SRP a integrované námořní politiky. V oblasti rybolovu vychází návrh z cíle podporovat udržitelné a konkurenceschopné odvětví.

⁵⁶ Zpráva za rok 2010 (COM (2012) 368) byla vydána 6. 7. 2012 a za rok 2011 (COM (2013) 85) 18. 2. 2013.

⁵⁷ Z hlediska kvality a úplnosti bývají zprávy států proměnlivé, byť postupně dochází ke zlepšení. Zprávy za rok 2010 dostaly maximální počet bodů, za zahrnutí požadovaných prvků, pouze u pěti států z dvaceti dvou dotčených. O rok dříve ovšem dosáhly na plný bodový zisk pouze dvě zprávy. Hodnocení viz zpráva COM (2012) 368, s. 12.

⁵⁸ Zpráva COM (2013) 85, s. 2.

⁵⁹ Ibid., s. 3.

⁶⁰ Jedná se například o ukazatel plného vytížení plavidel (poměr průměrné doby strávené na moři a maximální možné doby trvání příslušné rybolovné činnosti), více viz zpráva COM (2013) 85, příloha 5.

Přezkumem bylo zjištěno, že loďstva, která do něj byla zahrnuta⁶¹, mají z hlediska nových ukazatelů problémy. Tyto problémy shrnují závěry zprávy tak, že: „kapacita evropských rybářských loďstev je stále příliš vysoká. [...], mnoho plavidel v řadě členských států nedosáhlo hranice rentability a nebylo dostatečně vytíženo. Příjmy mnohých plavidel byly příliš nízké, než aby umožnily nezbytné investice, [...]. V přezkoumávaném období bylo příliš velké množství loďstev závislých na populacích lovených nadměrně vzhledem k MSY. Respektování MSY je přitom jeden z hlavních cílů reformované SRP.“⁶²

Komisi k novému přístupu při posuzování rovnováhy a řízení loďstev vedla především zvláštní zpráva Evropského účetního dvora (*European Court of Auditors*, dále jen „ECA“)⁶³, ve které byl představen výsledek auditu, jenž měl prověřit, zda opatření EU přispěla k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právním.⁶⁴ Ze zprávy vyplývá, že bylo zjištěno mnoho nedostatků. Například se jedná o absenci definice nadměrné rybolovné kapacity, o nedostatečné zajištění řádné koncepce a správného provádění plánů na úpravu intenzity rybolovu, nebo o špatné stanovení výběrových kritérií pro programy vyřazování rybářských plavidel z provozu, což vedlo k vrakování plavidel, která měla jen malý dopad na cílové rybí populace.⁶⁵ Důležitým závěrem pak je, že nadměrná kapacita „je stimulem pro nadměrný rybolov.“⁶⁶ Nadměrný rybolov pak dlouhodobě způsobuje pokles stavu rybích populací, což s sebou přináší problém nižších odlovů a neefektivnost nadměrného loďstva ohledně jeho vytížení. Jen od roku 1995 do roku 2009 klesly odlovy ryb v EU z více než 7 milionů tun na 5 milionů tun ročně, přičemž reálný pokles je ve skutečnosti ještě vyšší (na necelých 4,5 milionu tun), odmyslíme-li si odlovy států přistoupivších do unie v letech 2004 a 2007.⁶⁷

⁶¹ Přezkoumávána byla z časových důvodů zatím loďstva 14 členských států, která představují 72 % příjmů EU z vykládek.

⁶² Zpráva COM (2013) 85, s. 10.

⁶³ Evropský účetní dvůr. *Zvláštní zpráva č. 12/2011 – Přispěla opatření EU k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právním?*, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011.

⁶⁴ Na tuto zprávu je odkazováno v obou posledních zprávách Komise (COM (2012) 368 a COM (2013) 85).

⁶⁵ Shrnutí všech nalezených nedostatků v: Evropský účetní dvůr. Op. cit. 63, s. 8-9.

⁶⁶ Ibid., s. 10.

⁶⁷ Viz příloha I, graf 2.

ECA zahrnul na základě svých zjištění do zprávy i některá doporučení. Komise doporučil učinit nezbytná opatření k tomu, aby lépe definovala rybolovnou kapacitu a nadměrnou rybolovnou kapacitu, aby stanovila účelné limity pro kapacitu rybářského loďstva, nebo aby zajistila účelnější koncepci a provádění plánů na úpravu intenzity rybolovu.⁶⁸ Členským státům poté doporučil přijmout opatření vedoucí k nápravě zpoždění při provádění SRP, zajistit aktuálnost CFR či zajistit, aby investice do plavidel nevedly ke zvyšování schopnosti plavidel lovit ryby.⁶⁹ Komise k pro ni určeným doporučením uvedla, jaké kroky učiní k jejich zapracování do SRP, případně jaké kroky již byly v dané věci učiněny. Například uvádí, že definici rybolovné kapacity měnit nehodlá, ale zohlední připomínky ve spolupráci s VTHVR při stanovení pokynů pro členské státy, jak posuzovat kapacitu rybářských loďstev.⁷⁰ Reálně se to již odrazilo právě ve zprávě o úsilí členských států dosáhnout udržitelné kapacity za rok 2011.

Jak je vidět, nadměrná kapacita představuje stále velký problém vzhledem k dostupným zdrojům. I přes každoroční snižování kapacity dochází k příliš intenzivnímu rybolovu nad hranicí MSY a ani tak není značné množství rybářských plavidel dostatečně využíváno a mnohá loďstva mají hospodářské problémy, jelikož nejsou stále přizpůsobena rybolovným právním, která jsou jim přidělena.

2.3. Rybolovná práva a jejich rozdělování

Přidělování rybolovných práv⁷¹ je jedním ze základních nástrojů řízení evropského rybolovu. Východiskem pro přidělování rybolovných práv je stanovení TAC pro jednotlivé rybí populace, které jsou děleny na základě zásady relativní stability (přidělování dle historických odlovů členských států) a takto získané podíly jsou členským státům jako kvóty přidělovány.⁷² EU svým členským státům přiděluje

⁶⁸ Doporučení Komise viz Evropský účetní dvůr. Op. cit. 63, s. 41.

⁶⁹ Doporučení členským státům viz Ibid., s. 42.

⁷⁰ Odpovědi Komise k celému auditu viz: Ibid., s. 46-60.

⁷¹ Rybolovným právem se dle nařízení 2371/2002 rozumí kvalifikovaný právní nárok na lov ryb, vyjádřený odlovy a/nebo intenzitou rybolovu. Jedná se o práva pro přístup k rybolovným zdrojům a/nebo k jejich využívání.

⁷² Ohledně kvót a hospodaření s populacemi bylo vydáno více než 700 nařízení, která se z velké většiny týkají především omezení a zákazů rybolovu vždy konkrétního druhu, v konkrétní oblasti, plavidly některého z členských států (např. Nařízení Komise (EU) č. 45/2013, *kterým se stanoví zákaz rybolovu sledě obecného ve vodách EU a ve vodách Norska oblasti IV severně od 53° 30' severní šířky plavidly plujícími pod vlajkou Německa*) a to zpravidla z důvodu vyčerpání kvóty. Zde je dobré si povšimnout, že taková nařízení jsou přijímána ex post (Německo vyčerpalo svá práva pro rok 2012 20.12.2012, přičemž

jednotlivá práva nejenom pro rybolov ve „svých“ vodách, ale také v jiných vodách a to ve vztahu k rybím populacím, na něž se vztahují mezinárodní dohody.⁷³ Dlouhou dobu bylo stanovování ročních rybolovných práv ústředním bodem SRP. Dnes již lze rybolovná práva předvídat, neboť je stále více populací řízeno v rámci víceletých plánů. Komise již navíc nepředkládá jeden přehled, ale několik různých návrhů nařízení.⁷⁴ O návrzích Komise poté rozhodují státy v Radě, přičemž návrhy jsou tvořeny na základě vědeckých doporučení VTHVR, nezávislých vědců a v některých případech lze využít i doporučení mezinárodní rady pro výzkum moří. Přihlíží se také k informacím regionálních poradních sborů, což umožňuje zohlednit například zkušenosti rybářů.⁷⁵

Komise také každoročně vydává politické prohlášení o rybolovných právech, ve kterém například nastíní přístup, který uplatní při stanovení TAC. Cílem při určování TAC je dosáhnout rybolovu na úrovni MSY. Zároveň je ovšem úkolem zajistit i udržitelné hospodářské a sociální podmínky.⁷⁶ To znamená, že nelze snížit rybolovná práva na tuto úroveň najednou, neboť by to mělo pro odvětví rybolovu, který využívá mnoho populací ryb výrazně nad úroveň MSY, katastrofální hospodářské a sociální důsledky. Proto se odlovy snižují postupně v rámci víceletých plánů, jejichž cílem je každoročně snižovat úmrtnost ryb dokud nebude dosaženo úrovně MSY. Díky víceletým plánům mohou být upřednostňovány dlouhodobé cíle, jako je obnova zdrojů a jejich zachování pro budoucí generace, protože plány přinášejí jasná a jednoduchá pravidla, jak promítnout doporučení vědců do omezení rybolovu a jsou tak výrazně omezeny každoroční politické spory, ve kterých dochází k upřednostňování krátkodobých zájmů jednotlivých členských států.

Právě díky upřednostňování takových krátkodobých zájmů států, neplnily TAC svůj účel, neboť byly u většiny druhů stanovovány vysoko nad mírou (průměrně o 40%),

nařízení bylo přijato 17.1.2013) a mají tak dle názoru autora toliko formální význam, jelikož rybolov je třeba zastavit okamžitě po vyčerpání kvóty.

⁷³ Dohody uzavírá EU s třetími státy nebo s regionálními organizacemi pro řízení rybolovu. Na jejich základě jsou unii přidělena práva na rybolov ve vodách takových států nebo organizací. O těchto organizacích více např. <online> [cit. 2013-04-06] <<http://www.fao.org/fishery/topic/16800/en>>.

⁷⁴ Zvláště jsou řešeny kvóty pro Baltské moře (pro rok 2013 nařízení Rady (EU) č. 1088/2012), Černé moře (pro rok 2013 nařízení Rady (EU) č. 1261/2012) a pro rybolov hlubinných druhů ryb (pro roky 2013 a 2014 nařízení Rady (EU) č. 1262/2012). Samostatně mohou být upraveny také jednotlivé druhy ryb v určitých oblastech (pro sezónu 2012/2013 například sardel obecná v Biskajském zálivu – nařízení Rady (EU) č. 694/2012).

⁷⁵ Evropská komise, op. cit. 7, přehled údajů - TAC a kvóty.

⁷⁶ Základní cíle dle nařízení č. 2371/2002.

kteřou vědci doporučili.⁷⁷ Ještě větším problémem bylo, že i takto zvýšené TAC byly překračovány díky nedostatečnému vynucování předpisů.⁷⁸ To se má změnit právě díky častějšímu využívání víceletých plánů a také díky novému systému kontroly a vynucování v rámci boje proti nezákonnému, nehlášenému a neregulovanému rybolovu (dále jen „NNN rybolov“). Pro víceleté plány, již hovoří i reálné výsledky, přičemž stěžejním předpokladem jejich účinnosti je jejich náležitě provádění a dodržování. Příkladem jejich účinnosti je „populace štikozubce severního, u níž se v roce 2003 projevila potřeba obnovy. Tato populace je nyní v tak dobrém stavu, že v roce 2008 Komise navrhla místo stávajícího plánu obnovy dlouhodobý plán řízení.“⁷⁹

Striktní pravidla pro obnovu a řízení rybolovných zdrojů se samozřejmě prosazují zejména kvůli ekonomickému přínosu, kterým je možnost využívat daný zdroj i v budoucnu, a to na stejné nebo spíše vyšší úrovni, čímž se má zajistit stabilní a ziskové odvětví rybolovu. Vedle toho je zde ovšem i hledisko environmentální, neboť zájem zachovat druhy je nejen zájmem ekonomickým (doprovodné druhy a funkční ekosystémy jsou nezbytné pro udržení využívaných populací), ale i zájmem ekologickým.

2.4. Ochrana mořských ekosystémů a zdrojů

Cílem EU je obnovit nebo zachovat dobrý stav životního prostředí v mořích a oceánech, které ji obklopují a nad kterými vykonává v určitých otázkách jurisdikci. Tento cíl je vyjádřen v rámcové směrnici o strategii pro mořské prostředí,⁸⁰ která má přispět k soudržnosti různých politik, které se dotýkají mořského prostředí, a začlenit do nich environmentální otázky.⁸¹ Strategie pro mořské prostředí má zajistit, aby dopad lidské činnosti byl udržován na úrovních slučitelných s dosahováním dobrého stavu prostředí, aby nedošlo k ohrožení či ovlivnění mořské biologické rozmanitosti či mořských

⁷⁷ Komise na to důrazně upozornila ve svém prohlášení o rybolovných právech pro rok 2008. (Sdělení Komise *Rybolovná práva na rok 2008*. COM (2007) 295). V tom také uvedla, že jen tři populace, na které se TAC vztahují, jsou využívány v souladu s hodnotami MSY. Pokrok je od té doby výrazný. V roce 2012 nepřekračují TAC hodnotu MSY u 22 z 38 dostatečně zmapovaných populací v severovýchodním Atlantiku (celkem jich je zde lovených 104). Méně výrazný pokrok je ve Středomoří, kde je v souladu s hodnotami MSY loveno 13 ze 103 hodnocených populací.

⁷⁸ Sdělení Komise KOM (2007) 295, bod 2.2.

⁷⁹ Evropská komise, op. cit. 7, str. 16.

⁸⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES.

⁸¹ Směrnice 2008/56/ES, čl. 1 odst. 4.

ekosystémů, nebo aby nedošlo ke zhoršení schopnosti mořských ekosystémů reagovat na změny vyvolané člověkem.⁸²

Pro tuto práci jsou relevantní opatření činěná v rámci SRP, která je právě jednou z politik dotýkajících se mořského prostředí. SRP by měla v rámci své reformy zohlednit dopady rybolovu na životní prostředí, stejně jako by měla zohlednit cíle směrnice samotné.⁸³ V SRP je ovšem environmentální rovina zastoupena již od reformy z počátku tisíciletí. Pro připomenutí, základní nařízení hovoří o cíli zajistit využívání živých vodních zdrojů, které mimo jiné umožní udržitelné environmentální podmínky. Komise a členské státy uplatňují preventivní přístup a přijímají různá opatření za účelem ochrany, zachování a udržitelného využívání živých vodních zdrojů a za účelem snížení dopadu rybolovu na mořské ekosystémy.⁸⁴ Řídící opatření se přijímají i tehdy, nejsou-li dostupné dostatečné vědecké důkazy a to na základě přístupu předběžné opatrnosti.⁸⁵

V současnosti je prioritou rybolov založený na ekosystémech. Komise zdůraznila,⁸⁶ že ekosystémový přístup⁸⁷ nelze zavádět izolovaně v jednotlivých odvětvích, ale musí být zaváděn napříč nimi, k čemuž má ohledně mořských ekosystémů přispět integrovaná námořní politika a její environmentální pilíř (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí), přičemž činnost odvětvových politik musí být s tímto přístupem v souladu. V SRP jde o to, že přínos z živých mořských zdrojů má být co největší, zatímco dopady rybolovu na ekosystémy co nejnižší a takové, aby nenarušovaly budoucí fungování, rozmanitost a celistvost těchto ekosystémů a aby byly zachovány ekologicky životaschopné populace ryb.⁸⁸ Pro rybolov je tento přístup naprosto zásadní, neboť je na zdravých, pro rybí populace příznivých ekosystémech do značné míry závislý.

⁸² Ibid., čl. 1, odst. 2 a 3.

⁸³ Ibid, bod odůvodnění 40.

⁸⁴ Nařízení č. 2371/2002, čl. 2 odst. 1.

⁸⁵ Viz pozn. 20.

⁸⁶ Učinila tak ve sdělení COM (2008) 187, s. 2.

⁸⁷ FAO tento přístup definuje jako přístup, který „*usiluje o dosažení rovnováhy mezi různými sociálními cíli s přihlédnutím ke znalostem a neznámým faktorům týkajícím se biotických, abiotických a lidských prvků ekosystémů a jejich vzájemného působení a uplatňování integrovaného přístupu k rybolovu v rámci ekologicky smysluplných hranic*“ (Sdělení Komise COM (2008) 187, s. 3).

⁸⁸ Ibid, s. 3-4.

Hlavními problémy v tomto kontextu jsou usmrcování mořských živočichů a negativní ovlivňování stanovišť lovnými zařízeními dotýkajícími se mořského dna. K usmrcení dochází nejen u živočichů vyložených na pevnině jako produkt rybolovu, ale i u těch co byli chyceni s cílovým druhem jako nežádoucí vedlejší „produkt“ (tzv. vedlejší úlovky, anglicky *by-catch*) a byli vhozeni zpět do moře (jde o tzv. výměty, anglicky *discards*),⁸⁹ případně u těch, kteří byli zraněni lovnými zařízeními, aniž by byli vzati na palubu. Oba problémy jsou pak spojeny především s rozsahem rybolovné činnosti, tedy s intenzitou rybolovu nad úroveň MSY. Omezením nadměrného rybolovu by tak mělo dojít nejen ke snížení na využívané populace, ale i na necílené druhy a obecně na mořské ekosystémy.⁹⁰

Jsou zde tedy dva předměty vyžadující ochranu: citlivé druhy (před nadměrným usmrcováním) a citlivá mořská stanoviště a ekosystémy⁹¹ (před destruktivními metodami rybolovu). Ochrany mořských stanovišť a ekosystémů na volném moři se týká nařízení o ochraně citlivých mořských ekosystémů na volném moři před nepříznivým dopadem používání lovných zařízení pro rybolov při dně.⁹² Pro stanoviště ve vodách spadajících pod jurisdikci členských států lze přijmout opatření dle směrnice o stanovištích,⁹³ kdy nejvýznamnějším opatřením je vytváření sítě chráněných území Natura 2000, resp. vyhlásování evropsky významných lokalit. Směrnice vymezuje typy mořských stanovišť, která je třeba chránit⁹⁴ a která mohou být poškozena lidskou činností. Takovou činností je i rybolov, který představuje jednu z činností způsobujících na mořských stanovištích největší škody. Směrnice o stanovištích nicméně není součástí SRP.

⁸⁹ Výměty jsou „část celkového organického materiálu živočišného původu v úlovku, která je vyhozena nebo shozena do moře a to z jakéhokoli důvodu. Nezahrnuje rostlinný materiál a odpad ze sběru,....“ (Evropská komise, op. cit. 7. Přehled údajů – Výměty.)

⁹⁰ Sdělení COM (2008) 187, s. 5.

⁹¹ Citlivým mořským ekosystémem je (ve vztahu k rybolovu při mořském dně) ekosystém, jehož celistvost je podle nejlepších dostupných vědeckých poznatků a z hlediska zásady předběžné opatrnosti ohrožena významnými nepříznivými dopady vyvolanými fyzickým kontaktem s lovným zařízením pro rybolov při dně. Viz nařízení Rady (ES) č. 734/2008, čl. 2 písm. b).

⁹² Nařízení Rady (ES) č. 734/2008.

⁹³ Směrnice Rady 1992/43/EHS o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin.

⁹⁴ Jsou to například velké mělké zálivy a zátoky, mořské útesy a srázy nebo pobřežní laguny. Kompletní výčet je v příloze I směrnice o stanovištích.

Pod SRP naopak spadá problematika výmětů, tedy živočichů vhozených po výlovu zpět do moře. To představuje velký problém pro udržitelnost rybolovu, neboť velká část výmětů nepřežije a oslabují se tak populace dotčených druhů v krátkodobém i dlouhodobém horizontu. Evropská loviště jsou z většiny smíšená a je tak obtížné zaměřit rybolov na konkrétní druh. S cílovými druhy jsou loveny i druhy jiné, které nejsou ekonomicky zajímavé, nebo pro které nemají plavidla přidělenou kvótu, v některých případech dokonce i druhy chráněné. V důsledku systému TAC a kvót či některého řídicího opatření dochází i k vyhození ryb cílového druhu a to tehdy, není-li vylovený jedinec dostatečně hodnotný nebo nemá-li potřebnou minimální velikost pro vykládku. V závislosti na lovišti představují výměty 10% až 60% z ulovených živočichů.^{95,96} Jde o výrazné plýtvání zdrojů a Komise tak stanovila cíl snížit vedlejší úlovky a eliminovat výměty. Zamezit vedlejším úlovkům je možné prostřednictvím využívání odpovídajících technologií (např. selektivních lovných zařízení), případně skrze uzavření lovných oblastí. Co se týká výmětů, mělo by dojít k jejich zákazu⁹⁷, což by mělo rybáře vést k odpovědnosti při volbě lovišť a lovných zařízení. Komise se tedy snaží přispět ke změně přístupu, který by v konečném důsledku měl přinést výrazné snížení úmrtnosti ryb a vést k obnově rybích populací.

⁹⁵ Celosvětově to je 8% celkové váhy, tedy 7,3 milionu tun ročně.

⁹⁶ Evropská komise, op. cit. 7. Přehled údajů – Výměty.

⁹⁷ Komise navrhuje, aby tak bylo učiněno do roku 2016.

3. Závěr

Udržitelnosti rybolovu není možné dosáhnout „přes noc“. Nechceme-li odvětví způsobit kolaps, je jedinou možností postupné přizpůsobování environmentálním požadavkům. EU se vydala cestou každoročního snižování TAC, kterou lze hodnotit jako smysluplnou. Cílem je přidělovat členským státům rybolovná práva ve výši nepřekračující hodnoty MSY tak, aby byly rybí populace zachovány a dále mohly být přiměřeně využívány. K postupnému snižování dochází v rámci víceletých plánů, které se začínají uplatňovat pro stále vyšší procento využívaných populací a je skrze ně omezena možnost členských států každoročně prosazovat své individuální zájmy na stanovení TAC nad úroveň doporučenou vědci.

Nadměrný rybolov nad úrovní MSY je dlouhá léta spojen s příliš velkou kapacitou rybářských loďstev. Takový stav nepůsobí negativně jen na rybí populace, které se stále zmenšují, ale i na odvětví rybolovu a na rybáře samotné, protože loďstva jsou, z důvodu malých úlovků ve spojení s vysokými provozními náklady, nezisková. Řešením je zřejmě jen postupné vyřazování nadbytečných plavidel, které umožní plné či alespoň rozsáhlejší využití ostatních plavidel a zároveň přinese snižování provozních nákladů. Vyloví-li méně plavidel stejný počet ryb (na úrovni MSY), dojde k zefektivnění rybolovu a poklesu závislosti na finančních podporách.

Snižování rybolovné kapacity probíhá v EU dlouhodobě, avšak nedostatečně. Vyřazování plavidel probíhá pomalu, navíc se často týká plavidel, která nemají na nadměrné využívání rybích populací zásadní vliv, rybolovná kapacita tak stále zůstává neúměrně vysoká a stále dochází ke snižování stavu rybích populací. Řešením může být zefektivnění systému podpor motivujících k vrakování plavidel a hlavně zvýšení rychlosti snižování rybolovné kapacity v oblastech, kde je nadměrnost rybolovu nejvyšší s tím, že je třeba se zároveň zaměřit na plavidla, která loví nadměrným rybolovem nejvíce postižené druhy ryb.

K dosažení udržitelného rybolovu je zároveň třeba vyvinout dostatečné úsilí v oblasti kontrol a potlačování NNN rybolovu, aby nemohlo být porušování pravidel výhodou pro nepoctivé rybáře a neznemožňovalo dosažení stanovených cílů. Bez

prosazení dodržování TAC, kvót, limitů kapacity, technických opatření a dalších pravidel, jsou taková pravidla naprosto neúčinná a nemohou zabránit nadměrnému využívání rybolovných zdrojů a zároveň nechrání poctivé rybáře, kteří vynakládají nemalé ekonomické prostředky k tomu, aby se pravidlům přizpůsobili. Kontrola a vynucování dodržování pravidel SRP jsou v práci několikrát zmíněny, avšak z důvodu relativně samostatného charakteru této problematiky ve spojení s omezeným rozsahem této práce, není možné se jim věnovat podrobněji. Uvedme pouze, že za účelem zabránit nelegálnímu rybolovu byl systém kontroly v rámci připravované reformy zcela přepracován. Od nového systému si unie slibuje vyšší efektivitu a lepší kontrolu produktů rybolovu s cílem zabránit uvádění produktů NNN rybolovu na evropský trh.

Cílem probíhajících změn v oblasti rybolovu je mimo ekonomických aspektů také omezení dopadů na životní prostředí. Omezování a řízení rybolovu má přispět k zachování a obnově ohrožených populací ryb. Prostředky vynakládané do modernizace plavidel a lovných zařízení mají zároveň snížit dopady na necílené mořské živočichy a na mořské ekosystémy. K tomu mají přispívat i víceleté plány, v rámci kterých mohou být pro rybolov uzavírány vybrané oblasti.

Celkově lze říci, že směr, který EU nastavila, může v příštích letech přinést zlepšení ve stavu rybích populací a přispět nejen ke konkurenceschopnosti a ziskovosti odvětví, ale i k zachování mořských ekosystémů a živočichů. K tomu je třeba součinnosti všech zapojených aktérů rybolovu, zejména pak rybářů, bez jejichž zapojení není možné transformace odvětví dosáhnout.

4. Seznam použitých zdrojů

Literatura

- Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*. 1. Vyd. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7179-728-9
- Evropská komise. *Společná rybářská politika – uživatelská příručka*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2009. ISBN 978-92-79-09870-3
- Evropská komise. *Reforma společné rybářské politiky – Zelená kniha*. Lucemburk: Úřad pro úřední tisky Evropských společenství, 2009. ISBN 978-92-79-11986-6
- Evropský účetní dvůr. *Zvláštní zpráva č. 12/2011 – Přispěla opatření EU k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právním?.* Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011. ISBN 978-92-9237-351-1
- Ondřej, J. *Právní režimy mezinárodních prostorů*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o. 2004, ISBN 80-86473-69-7
- Žákovská, K. *Ochrana mořské biodiverzity v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství Eva Roztoková, 2010. ISBN 978-80-87146-35-4

Odborné články

- CRILLY, R. a A. ESTEBAN. Small versus large-scale, multi-fleet fisheries: The case for economic, social and environmental access criteria in European fisheries. *Marine Policy*. 2013, roč. 37, s. 20-27. ISSN 0308597X. DOI: 10.1016/j.marpol.2012.04.018.
- DA ROCHA, José-María, Santiago CERVIÑO a Sebastian VILLASANTE. The Common Fisheries Policy: An enforcement problem. *Marine Policy*. 2012, roč. 36, č. 6, s. 1309-1314. ISSN 0308597X. DOI: 10.1016/j.marpol.2012.02.025.
- Celkový přípustný odlov 2013: situace se zlepšuje. *Rybolov a chov ryb v Evropě*. 2012, č. 57, s. 11. ISSN 1830-6535.
- Regionální organizace pro řízení rybolovu: udržitelnost na volném moři. *Rybolov a chov ryb v Evropě*. 2012, č. 58, s. 4-5. ISSN 1830-6535.

Právní předpisy a další dokumenty

- Nařízení Komise (ES) č. 26/2004, dostupné <online> [cit. 2013-03-06] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004R0026:CS:HTML>>
- Nařízení Komise (EU) č. 1013/2010, dostupné <online> [cit. 2013-03-23] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:293:0001:0014:CS:PDF>>
- Nařízení Komise (EU) č. 45/2013, dostupné <online> [cit. 2013-03-23] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:018:0009:0010:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (ES) č. 2371/2002, dostupné <online> [cit. 2013-03-06] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R2371:20130101:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006, dostupné <online> [cit. 2013-03-06] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:223:0001:0001:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (EU) č. 1088/2012, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:323:0002:0009:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (EU) č. 1261/2012, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:356:0019:0021:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (EU) č. 1262/2012, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:356:0022:0033:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (EU) č. 39/2013, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:023:0001:0053:CS:PDF>>
- Nařízení Rady (EU) č. 40/2013, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:023:0054:0153:CS:PDF>>
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2011/0195 (COD), dostupné <online> [cit. 2013-03-15] <http://ec.europa.eu/fisheries/reform/com_2011_425_cs.pdf>
- Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2011/0380 (COD), dostupné <online> [cit. 2013-03-25] <http://ec.europa.eu/fisheries/reform/com_2011_804_cs.pdf>
- Sdělení Komise COM (2006) 360, dostupné <online> [cit. 2013-04-02] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0360:FIN:CS:PDF>>
- Sdělení Komise COM (2007) 136, dostupné <online> [cit. 2013-04-02] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0136:FIN:CS:PDF>>

- Sdělení Komise COM (2007) 295, dostupné <online> [cit. 2013-03-22] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0295:FIN:CS:PDF>>
- Sdělení Komise COM (2008) 187, dostupné <online> [cit. 2013-03-22] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0187:FIN:cs:PDF>>
- Sdělení Komise COM (2011) 417, dostupné <online> [cit. 2013-04-07] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0417:FIN:CS:PDF>>
- Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES, dostupné <online> [cit. 2013-03-23] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:164:0019:0040:CS:PDF>>
- Směrnice Rady 1992/43/EHS, dostupné <online> [cit. 2013-03-28] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:CS:PDF>>
- Smlouva o Evropské unii (SEU)
- Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU)
- Tisková zpráva ze zasedání Rady (3225. zasedání) v Bruselu 25. a 26. února 2013 č. 6748/13, dostupné <online> [cit. 2013-04-06] <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/CS/agricult/136294.pdf>
- Usnesení Evropského parlamentu ze dne 12. 9. 2012 č. 2011/2290(INI), dostupné <online> [cit. 2013-02-21] <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0336+0+DOC+XML+V0//CS>>
- Úmluva OSN o mořském právu (UNCLOS)
- Zpráva Evropské komise COM (2012) 368, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0368:FIN:CS:PDF>>
- Zpráva Evropské komise COM (2013) 85, dostupné <online> [cit. 2013-03-20] <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0085:FIN:CS:PDF>>
- Zpráva Evropské komise MEMO-13-72, dostupné <online> [cit. 2013-03-12] <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-72_cs.htm>

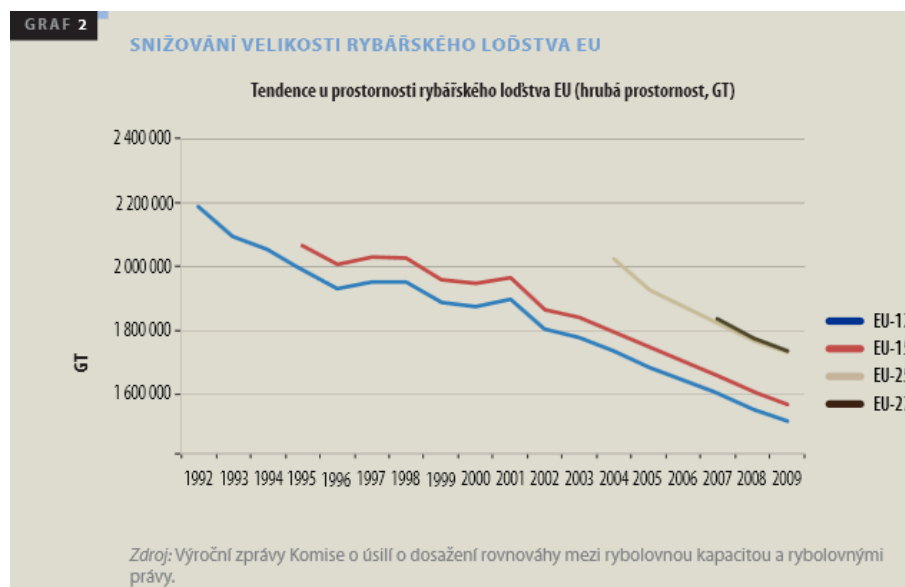
Internetové zdroje

- <https://www.ec.europa.eu/fisheries/index_cs.htm>
- <<https://www.eur-lex.europa.eu>>
- <<https://www.europa.eu>>
- <<https://www.fao.org/fishery>>
- <<https://www.un.org>>
- <<https://www.euroskop.cz/8913/sekce/zelene-knihy/>>

Příloha

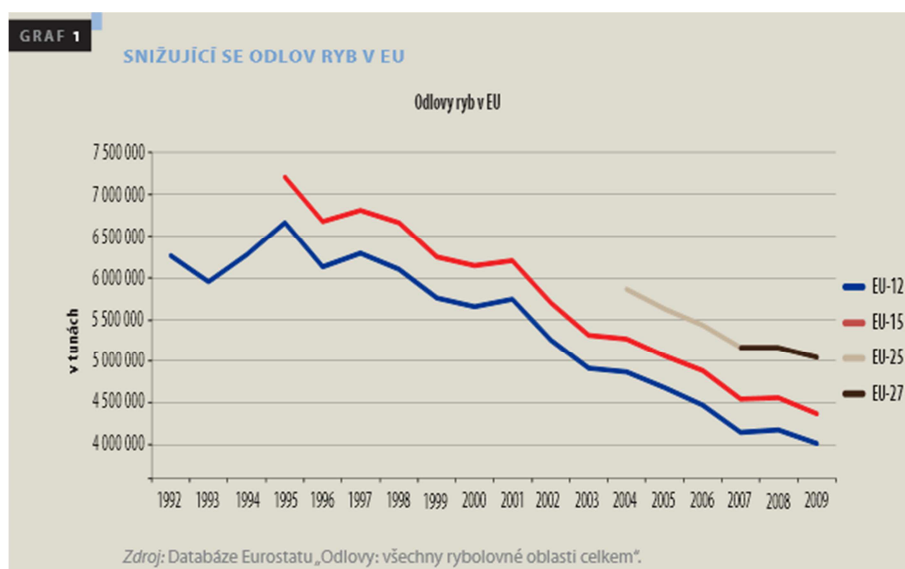
I. Grafy

Graf 1.



Zdroj: Evropský účetní dvůr. *Zvláštní zpráva č. 12/2011 – Přispěla opatření EU k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právům?*, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 13.

Graf 2.



Zdroj: Evropský účetní dvůr. *Zvláštní zpráva č. 12/2011 – Přispěla opatření EU k přizpůsobení kapacity rybářského loďstva dostupným rybolovným právům?*, Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 2011, s. 12.