



7TH MEETING OF THE COMMISSION

The Hague, The Netherlands, 23 to 27 January 2019

COMM 7 – Prop 16.2

Allocation of Orange Roughy in the SPRFMO Convention Area

Australia



Allocation of Orange Roughy in the SPRFMO Convention Area

Purpose of this paper

The new Deepwater Species CMM proposes total allowable catch limits for orange roughy across four features in the SPRFMO Convention Area (the Tasman Sea, the South Tasman Rise, the Louisville Ridge and the Westpac Bank¹).

In view of this, similar to the Commission's approach to the jack mackerel fishery, the Commission is asked to decide how those catch limits are shared between the participants in that fishery (currently Australia and New Zealand) without any prejudice to the rights of future entrants.

In advance of this discussion, Australia appreciates the opportunity to submit a proposed allocation for these orange roughy features that reflects an appropriate application of the Article 21 criteria.

Australia hopes that this proposed allocation will be favourably received by the Commission, and be useful as a basis for determining an appropriate orange roughy allocation.

Australia's allocation proposal

Australia's strong view is that the high seas are for sharing. There is a fundamental presumption that access to fishery resources occurring in the high seas should be shared between States which SPRFMO should uphold equitably, as it has done with the jack mackerel fishery. This is the basis of the international fisheries legal framework and is enshrined in Article 21 of the Convention.

We firmly believe that the framework established by UNCLOS, UNFSA and the SPRFMO Convention does not support a situation where a single coastal State gains monopoly rights over straddling stocks solely because of historic fishing patterns.

Australia has fished for orange roughy in what is now the SPRFMO Convention Area for decades. As a responsible fishing nation and positive contributor to SPRFMO, Australia is seeking an allocation on the following features:

- Tasman Sea (discrete stock) – 28%
- Louisville Ridge (discrete stock) – 20%
- Westpac Bank (stock straddling NZ EEZ) – 20%

Australia is also proposing to agree, in advance, an allocation for the South Tasman Rise (straddling Australia's EEZ) of 75% that would only take effect, in practice, if this fishery is ever re-opened. The area is currently open under SPRFMO's arrangements, but has been closed for conservation reasons (to allow the stock to rebuild) since 2007 under a bilateral arrangement between Australia and New Zealand. Specifically, under this arrangement no vessels can fish for orange roughy in the high seas part of the South Tasman Rise.

In Australia's view, the allocation we have proposed would recognise:

¹ The Scientific Committee has recommended TACs for the orange roughy stocks in the Tasman Sea (346t, page 16 of the 2017 SC report refers) and the Louisville Ridge (1140t, page 6 of the 2017 SC report refers). The SC has not specifically recommended a TAC for the Westpac Bank, but has instead noted the stock assessment provided by New Zealand for the Challenger Plateau, which comprises the Westpac Bank (high seas area) and in-zone fishing (para 46 of the 2018 SC report refers).



- Australia's past and present catch patterns in the Convention Area (Article 21(1)(a)) with appropriate qualification, as outlined below;
- Australia's strong compliance record with SPRFMO CMMs (Article 21(1)(b));
- Australia's proven record in exercising effective flag State control over its vessels (Article 21(1)(c));
- Australia's contribution to conservation and management of fishery resources (Article 21(1)(d));
- Australia's contribution to the responsible development of new or exploratory fisheries – most notably through our leadership in developing *CMM 13-2016 Management of New and Exploratory Fisheries in the SPRFMO Convention Area* (Article 21(1)(i));
- Australia's contribution to scientific research of SPRFMO fishery resources which includes Australia's contribution to the scientific inputs underpinning SPRFMO's bottom fishing measures since its inception, as well its contribution to the SPRFMO stock assessment framework, bilateral contribution to stock assessment for orange roughy in SPRFMO and ecological risk assessment for deepwater chondrichthyans and demersal teleosts (Article 21(1)(j));
- Australia's strong contribution to the work of other regimes which manage international fisheries more generally in the Pacific, the Southern Ocean and the Indian Ocean (article 21(1)(5)).

Importantly, the proposed allocation:

- preserves Australia's opportunity to fish in the Tasman Sea, noting that the proposed allocation (28%) would provide for one trip in the Tasman Sea; and
- provides Australia with an opportunity to fish in the Westpac Bank, a fishery which has been closed to Australia since 2007² (initially through the interim bottom fishing measures, and then through the CMMs adopted by the Commission). These spatial restrictions do not amount to any renunciation of high seas access rights in our view nor was there anything in the 2007 interim measures, or subsequent measures, to suggest or imply this. The current measure (which does not necessarily set a precedent for future allocations – see paragraph 7 of the measure) does not represent a long-term settlement of who can fish where. Under the proposed new bottom fishing measure (COMM07-PROP03), the Westpac Bank would be open to both Australia and New Zealand, hence it is appropriate to consider an allocation for Australia at this meeting. If the Commission accepts a 200t total allowable catch for this area, then a 20% allocation will amount to 40t for Australia.

Application of Article 21

Australia wishes to emphasise that allocation should be based on a holistic assessment of criteria in Article 21(1).

We observe that some criteria refer to *fisheries resources* (plural) or have frames of reference that are expressly broader than the single fishery resource or feature about which an allocation decision is being made. They permit consideration of members' activities elsewhere. This means that, for example, in determining an allocation for the Louisville Ridge, actions of a member on another feature would be relevant for determining allocation on Louisville Ridge.

- This is also important for new entrants that, for example, may seek an allocation in a SPRFMO demersal fishery without having previously fished in this fishery.

² Australia and New Zealand have operated under spatial limitations within the Convention Area since 2007 under interim measures negotiated prior to the Convention's entry into force. Through these interim measures, the area that Australian and New Zealand flagged vessels can access is limited to the historical bottom fishing footprint of their respective flag State from 1 January 2002 to 31 December 2006. Westpac Bank is not in Australia's current bottom fishing footprint.



Australia acknowledges that its historical catch is lower than that of New Zealand's – for example, Australia's average catch of orange roughy over the last 5 years (2012-2017) in the Tasman Sea has been 80t annually. The Australian industry is smaller, but its interest is genuine. The Australian industry has been operating under very real constraints since the interim bottom fishing measures were adopted in 2007 (as well as the constraints within the Australian EEZ and the South Tasman Rise due to orange roughy closures Rise) making it effectively very difficult to operate commercially in SPRFMO and develop a catch history.

We observe that the current CMM both constrains where the Australian industry can fish (spatial restrictions), but also how much fish can be caught (limits to average annual catch between 2002-2006). NZ's footprint provides NZ fishers with greater access to orange roughy features, and NZ's catch limit is more than 5 times higher than Australia's. This has made it difficult for Australia to develop its fishing practices in the same way New Zealand has developed its fishing practices.

Australia acknowledges that historical catch is a relevant factor in determining allocation. However, significantly:

- low or no catch history in the Convention Area is not a legitimate basis for excluding a Member from a fishery if that Member satisfies other Article 21 criteria and has a genuine interest in the fishery. SPRFMO practice supports this³; and
- when overfishing occurs, or has occurred, this inflates catch history. Overfishing should never be rewarded. Our assessment is that historical orange roughy fishing in the Tasman Sea has resulted in depletion. We also note that overfishing has occurred in the South Tasman Rise and Westpac Bank. This is highly relevant to the application of Article 21(1)(a) and casts some doubt over the extent to which historical catch should be relied upon for the purposes of determining this allocation.
 - Australia considers that relying too heavily on catch history would unjustifiably penalise Australia. In this case, it is necessary to put less emphasis on historical catch (because of the evidence of overfishing) and less emphasis on present catch (because the current measure constrains where Australia and New Zealand can each fish because of a historical reference period but this will not be applicable or relevant if the new Management Area boundaries in the proposed new bottom fishing measure (COMM07 – PROP03) are adopted). Australia also considers that it would be more appropriate to put greater emphasis on the other aspects of the Article 21 criteria.

Although Australia empathises with the concerns of the NZ fishing industry and the regulatory challenges faced by New Zealand, Australia feels that we have a right to future participation in these fisheries. Australia is committed to ensuring that the total allowable catch limits are adopted by the Commission. If it is not possible to determine an allocation at the 7th Commission meeting in The Hague, Australia suggests that the Commission consider an Olympic (competitive) model as a basis for sharing these catch limits until such time as an allocation that is consistent with Article 21 can be agreed.

³ Additionally, as noted by the Ecuador Review Panel, an allocation exclusively based on only one of the Article 21(1) criteria would be inconsistent with the Convention, Findings and Recommendations of the Review Panel (5 June 2018)



ASIGNACIÓN DEL PEZ RELOJ ANARANJADO EN EL ÁREA DE LA CONVENCIÓN DE LA SPRFMO

Objetivo del documento

La nueva MCO para las especies de aguas profundas propone límites para el total admisible de captura del pez reloj anaranjado en cuatro accidentes geográficos en el área de la Convención de la SPRFMO (el mar de Tasmania, la elevación meridional de Tasmania, la cadena de montes submarinos de Louisville, y el banco de Westpac¹).

Visto esto, se le pide a la Comisión que decida, con un enfoque similar al que aplica a la pesquería del jurel, cómo se deben distribuir los límites de captura entre los participantes en la pesquería (actualmente Australia y Nueva Zelanda), sin perjuicio a los derechos de futuros participantes.

Previo a tratarse el tema, Australia agradece la oportunidad de presentar una propuesta de asignación para estas áreas de reloj anaranjado que represente la aplicación correcta de los criterios estipulados por el Artículo 21.

Australia espera que la asignación propuesta sea recibida de forma favorable por la Comisión, y que pueda resultar útil para definir la asignación adecuada para el reloj anaranjado.

La propuesta de Australia para la asignación

La opinión contundente de Australia es que las aguas de alta mar deben ser compartidas. El supuesto fundamental de que el acceso a los recursos pesqueros de alta mar deben ser compartidos entre los Estados debería ser defendido por la SPRFMO de forma equitativa, tal como ha hecho con la pesquería del jurel. Esta es la base del marco legal de las pesquerías internacionales, consagrada en el Artículo 21 de la Convención.

Creemos firmemente que el marco que establecen la CONVEMAR, el Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces (UNFSA) y la Convención de la SPRFMO no sustentan la posibilidad de que un único estado ribereño adquiera derechos monopólicos sobre las poblaciones transzonales a simple raíz de los patrones históricos de pesca.

Hace décadas que Australia pesca reloj anaranjado en lo que es ahora el área de la Convención de la SPRFMO. Como nación pesquera responsable y participante comprometido de la SPRFMO, Australia solicita una asignación en los siguientes accidentes geográficos:

- Mar de Tasmania (población diferenciada) – 28%
- Montes submarinos de Louisville (población diferenciada) – 20%
- Banco de Westpac (población transzonal ZEE NZ) - 20%

Australia también propone acordar, por adelantado, una asignación para la elevación meridional de Tasmania (transzonal con la ZEE australiana) del 75% que solo cobraría efecto, de hecho, si se volviera a abrir la pesquería. El área se considera habilitada según criterio de la SPRFMO, pero se encuentra en veda por razones de conservación (para permitir la recuperación de la población)

¹ El Comité Científico (CC) ha recomendado los TAC para las poblaciones de reloj anaranjado en el mar de Tasmania (346t, página 16 del informe de 2017 del CC) y la cadena de montes submarinos de Louisville (1140t, página 6 del informe de 2017 del CC). El CC no recomendó un TAC específico para el banco de Westpac, pero ha tomado nota de la evaluación de la población presentada por Nueva Zelanda para la meseta de Challenger, que comprende al banco de Westpac (área de alta mar) y a la pesca dentro de la zona (párrafo 46 del informe de 2018 del CC).



desde 2007 por acuerdo bilateral entre Australia y Nueva Zelanda. Específicamente, el acuerdo dispone que ninguna embarcación puede pescar reloj anaranjado en el sector de alta mar de la elevación meridional de Tasmania.

Australia considera que la asignación propuesta reconoce:

- Los patrones australianos de captura históricos y actuales en el área de la Convención (Artículo 21(1)(a)) con las salvedades pertinentes, detalladas más abajo;
- Los fuertes antecedentes de cumplimiento que tiene Australia frente a las MCO de la SPRFMO (Artículo 21(1)(b));
- La capacidad comprobada de Australia para ejercitar el control eficaz sobre las embarcaciones que enarbolan su pabellón (Artículo 21(1)(c));
- El aporte de Australia a la conservación y ordenación de los recursos pesqueros (Artículo 21(1)(d));
- La contribución de Australia al desarrollo responsable de las pesquerías nuevas o exploratorias, particularmente notoria en nuestro liderazgo en la elaboración de la *MCO 13-2016 Ordenación de Pesquerías Nuevas y Exploratorias en el Área de la Convención de la OROP-PS* (Artículo 21(1)(i));
- El aporte australiano a la investigación científica de los recursos pesqueros de la SPRFMO, que incluye: los aportes científicos que fundamentan las medidas de pesca de fondo de la SPRFMO desde su inicio; su contribución al marco de evaluación de poblaciones de la SPRFMO; el aporte bilateral a la evaluación de la población de reloj anaranjado en la SPRFMO; y la evaluación de riesgo ecológico para los condrictios y teleósteos demersales (Artículo 21(1)(j));
- La contundente contribución de Australia a la labor de otros regímenes de ordenación de pesquerías internacionales generalmente en el Pacífico, el océano Austral y el Índico (Artículo 21(1)(5)).

Significativamente, la asignación propuesta:

- mantiene la oportunidad de que Australia pueda pescar en el mar de Tasmania, señalando que la asignación propuesta (28%) daría lugar a una campaña en el mar de Tasmania; y
- permite a Australia la oportunidad de faenar en el banco de Westpac, pesquería a la que ha tenido el acceso vedado desde 2007² (inicialmente a razón de las medidas interinas de pesca de fondo, y luego por las MCO adoptadas por la Comisión). Estas restricciones espaciales no implican que se haya renunciado a los derechos de acceso a alta mar, desde nuestro punto de vista, y ni las medidas interinas de 2007 ni las posteriores contienen nada que sugiera o implique la renuncia a estos derechos. La medida actual (que no necesariamente establece un precedente para asignaciones futuras - véase el párrafo 7 de la medida), no representa la determinación a largo plazo de quién puede faenar dónde. Según la nueva medida propuesta para la pesca de fondo (COMM07-PROPO3), el banco de Westpac quedaría abierto tanto a Australia como a Nueva Zelanda, por tanto es apropiado considerar una asignación a favor de Australia en esta reunión. Si la Comisión acepta un total admisible de captura de 200t para esta área, la asignación del 20% significaría 40t para Australia.

²Australia y Nueva Zelanda han operado bajo limitaciones espaciales dentro del área de la Convención desde que se negociaron las medidas interinas de 2007, antes de la entrada en vigor de la Convención. Según estas medidas interinas, el área al que pueden acceder las embarcaciones de pabellón australiano o neozelandés se limita a la huella histórica de pesca de fondo del Estado del pabellón correspondiente, desde el 1 de enero de 2002 al 31 de diciembre de 2006. El banco de Westpac no es parte de la huella actual de pesca de fondo de Australia.



La aplicación del Artículo 21

Australia mantiene que la asignación debe basarse en una evaluación completa de los criterios estipulados en el Artículo 21(1).

Observamos que algunos criterios se refieren a *recursos de las pesquerías* (en plural), o tienen marcos de referencia que expresamente van más allá del recurso pesquero o el accidente geográfico específico sobre el cual se decide la asignación. Los criterios permiten que se tenga en cuenta la actividad de los miembros en otras partes. Esto quiere decir, por ejemplo, que al determinar la asignación de un miembro con respecto a la cadena de montes submarinos de Louisville, la actividad de ese miembro en otro accidente geográfico es pertinente para determinar la asignación correspondiente a la cadena de Louisville.

- Este criterio también es de importancia para los nuevos participantes que puedan solicitar, por ejemplo, una asignación con respecto a una pesquería demersal de la SPRFMO sin haber faenado previamente en esa pesquería.

Australia reconoce que su captura histórica es inferior a la de Nueva Zelanda. Por ejemplo, la captura promedio australiana de reloj anaranjado en los últimos cinco años (2012-2017) en el mar de Tasmania ha sido de 80t por año. La industria australiana es más pequeña, pero su interés es genuino. La industria australiana viene operando con limitaciones muy reales desde la adopción de las medidas interinas de pesca de fondo en 2007 (además de las restricciones dentro de la ZEE australiana y la elevación meridional de Tasmania causadas por la veda en la pesquería de reloj anaranjado), dificultando la posibilidad de operar de forma comercial y de desarrollar el historial de captura.

Observamos que la MCO actual limita tanto el dónde puede faenar la industria australiana (restricciones espaciales), como el volumen de captura (se limita al promedio anual de captura entre 2002-2006). La huella neozelandesa permite a sus pescadores mayor acceso a los sitios de reloj anaranjado, y el límite de captura de Nueva Zelanda es cinco veces mayor que el de Australia. Esto ha dificultado la posibilidad de Australia de desarrollar sus prácticas pesqueras a la par de lo que ha podido hacer Nueva Zelanda.

Australia reconoce que la captura histórica es un factor pertinente para determinar la asignación. Sin embargo, y de relevancia:

- la captura baja o inexistente en el área de la Convención no es fundamento legítimo para excluir a un Miembro de una pesquería si ese Miembro cumple con otros criterios del Artículo 21 y tiene un interés genuino en la misma. La práctica de la SPRFMO sustenta esta aseveración³, y
- cuando hay sobrepesca, o cuando la ha habido, lleva a la expansión del historial de captura. Jamás debemos premiar la sobrepesca. Nuestra evaluación es que la pesca histórica del reloj anaranjado en el mar de Tasmania ha llevado al agotamiento. También señalamos que ha habido sobreexplotación en la elevación meridional de Tasmania y el banco de Westpac. Esto es sumamente pertinente a la aplicación del Artículo 21(1)(a) y genera ciertas dudas sobre la conveniencia de sustentar la determinación de esta asignación sobre los datos históricos de captura.

³Además, tal como señaló el Comité de Revisión de Ecuador, un proceso de asignación que solo se base en un único criterio de los del Artículo 21(1), no sería coherente con la Convención, y las conclusiones y recomendaciones del Comité de Revisión (5 de junio de 2018)



- Australia es de la opinión que el apoyarse desmesuradamente en la captura histórica penalizaría injustamente a Australia. En este caso, es necesario poner menos énfasis en la captura histórica (dadas las pruebas de sobre pesca) y menos énfasis en la captura actual (porque la medida actual limita el dónde pueden faenar Australia y Nueva Zelanda con respecto a un período de referencia histórico, que ya no será aplicable ni pertinente si los límites de la nueva medida propuesta para la pesca de fondo (COMM07-PROPO3) se aprueban). Australia también cree que es más apropiado poner mayor énfasis en otros aspectos de los criterios del Artículo 21.

Si bien Australia entiende la preocupación de la industria pesquera neozelandesa y los retos normativos con los que se enfrenta Nueva Zelanda, Australia cree que tiene el derecho a la futura participación en estas pesquerías. Australia se compromete a asegurar que la Comisión adopte los límites del total admisible de captura. Si no fuera posible determinar una asignación en la VII reunión de la Comisión en La Haya, Australia sugiere que la Comisión considere un modelo Olímpico (competitivo) como base para poder compartir los límites de captura, hasta el momento en que se pueda acordar una asignación concordante con el Artículo 21.