



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 13.7.2011
SEC(2011) 892 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

PREDLOGU UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o skupni ribiški politiki

{COM(2011) 425 konč.}

{SEC(2011) 891 konč.}

1. OPREDELITEV PROBLEMA

1.1. Neuspešnost SRP

Kljub novim orodjem za upravljanje, ki so bila uvedena leta 2002, trenutna SRP ne zagotavlja trajnostnega izkoriščanja živih vodnih virov: v dolgoročnih načrtih upravljanja sta bila predvidena trajnostno izkoriščanje staležev rib in obnovitev prelovljenih staležev, regionalni svetovalni sveti pa so nameravali okrepiti dialog med zainteresiranimi stranmi in s Komisijo.

Problemi, zaradi katerih je SRP neuspešna, so medsebojno odvisni. Presežna zmogljivost je glavni dejavnik prelova. Kljub temu se je z zmanjšanjem kvot z namenom omejitve prelova presežna zmogljivost še dodatno povečala. Presežna zmogljivost povzroča tudi slabo gospodarsko uspešnost ribolovnega sektorja, ki pa spodbuja prelov kot kratkoročno rešitev za vse manjše prihodke. Posledica tega so tudi ponavljajoče prošnje sektorja za javno finančno podporo, s katero se ohranja presežna zmogljivost, in odstopanje od znanstvenih mnenj pri določanju celotnega dovoljenega ulova. Glede na te povezave je mogoče probleme razvrstiti na naslednji način:

- glavni problem SRP je nezadostna okoljska trajnost zaradi prelova. K temu prispevajo tudi vsi drugi problemi. Glavni dejavniki prelova so presežna zmogljivost ladjevja, odstopanje od znanstvenih mnenj pri določanju celotnega dovoljenega ulova in neprednostno določanje ciljev. Dodatni dejavniki so relativna stabilnost, visoka raven zavržkov, pomanjkanje skladnosti in premalo znanstvenih mnenj;
- drugi problem je omejena ekonomska trajnost, zlasti za ribolovni sektor. Veliko ladjevij ni donosnih, pri čemer nanje vplivajo zunanji pretresi (npr. visoke cene goriv);
- tretji problem je nezadostna socialna trajnost, ki vpliva predvsem na ribolovni sektor in območja, odvisna od ribolova. Nizke plače in resna tveganja za varnost pomenijo, da ribolovni sektor ne zagotavlja privlačnih delovnih mest za morebitne nove generacije ribičev. Na podlagi tega se stopnja zaposlovanja, zlasti v ribolovnem sektorju, v zadnjih 15 letih na številnih območjih, odvisnih od ribištva, zmanjšuje;
- četrti problem je, da je pravni okvir SRP zelo zapleten ter spodbuja mikroupravljanje in ovira doseganje okoljske trajnosti;
- tudi učinkovitost zunanje razsežnosti SRP je manjša od pričakovane, zlasti kar zadeva okoljsko trajnost in tudi v smislu mednarodnega upravljanja.

1.2. Na koga SRP vpliva in na kakšen način?

Zainteresirana stran	Opis	Ključni interesi
Ribolovni sektor v EU	Lastniki plovil ES in njihove posadke	Ohranjanje donosnosti in obstoja
Odvisna podjetja in skupnosti	Podjetja in skupnosti, odvisni od ribištva	Ohranjanje donosnosti in obstoja
Sektor predelave	Predelovalci surovin, ki se uvozijo in ulovijo v vodah ES	Ohranjanje donosnosti in obstoja, zanesljiva oskrba
Sektorski	Nacionalni, regionalni in lokalni organi, ki urejajo	Zagotavljanje uspešnega, učinkovitega in

<i>regulatorji</i>	ribolov	praktičnega okvira upravljanja, ki zagotavlja ravnovesje med različnimi potrebami zainteresiranih strani
<i>Raziskovalni organi v sektorju</i>	Znanstveno-raziskovalni organi, ki prispevajo k ohranjanju in upravljanju staležev	Prispevek k učinkovitemu režimu upravljanja ribištva s pravočasnim dostopom do visokokakovostnih in zanesljivih podatkov
<i>Potrošniki</i>	Porabniki ribiških proizvodov	Razpoložljivost, cena, kakovost in hranilne vrednosti ribiških proizvodov z različnimi stopnjami okoljskega nadzora
<i>Države, ki niso članice EU</i>	Ribiški sektor, ki konkurira ladjevju EU. Proizvajalci proizvodov iz ribogojstva, izvozniki v EU. Organi, ki prejemajo plačila v okviru sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju, v državah, ki niso članice EU.	Navzkrižni interesi med tistimi, ki EU štejejo za zelo pomemben izvozni trg in vir prihodka, ter majhnimi lokalnimi ribiškimi skupnostmi, ki se soočajo s konkurenco ladjevja EU v ribištvo zunaj EU, kar zadeva dostop do lokalnih virov
<i>Nevladne organizacije, civilna družba in državljani EU</i>	Nevladne organizacije, ki si prizadevajo za trajnostno upravljanje ribištva Širša javnost, ki se zanima in skrbi za ribištvo in morsko okolje	Ohranitev populacij rib, morske biotske raznovrstnosti in doživljajske vrednosti oceanov, rek in jezer

1.3. Zakaj je potrebna javna intervencija?

Za ribištvo je značilna „tragedija skupne dobrine“: posamezniki, ki delujejo v lastnem interesu, so nagnjeni k čezmernemu izkoriščanju skupnega vira, ko želijo dobiti „svoj“ delež, saj pri tem tekmujejo z drugimi. Kar en ribič ulovi danes, tega drug ribič jutri ne bo mogel ujeti. Stroškov izkoriščanja virov, ki jih imajo zato drugi (manj rib, škoda za habitat itd.), ribiči pri sprejemanju ribolovnih odločitev ne upoštevajo. Če regulativnega ukrepanja v zvezi z dostopom ne bo, se bodo staleži izkoriščali na ravneh, ki bodo povzročile njihov upad in gospodarsko izčrpanost. Na podlagi tega je regulativno ukrepanje upravičeno, kar pomeni, da je možnost „neukrepanja na ravni EU“ nesprejemljiva.

2. PRAVICA EU DO UKREPANJA

V skladu s členom 3(d) Pogodbe o delovanju EU (PDEU) ima Unija v okviru SRP izključno pristojnost na področju ohranjanja morskih bioloških virov. V skladu s členom 4(2)(d) ima Unija deljeno pristojnost za preostalo SRP.

SRP je bila nazadnje reformirana leta 2002. Reforma je bila izvedena z Uredbo Sveta (ES) št. 2371/2002 z dne 20. decembra 2002. Njen člen 35 vsebuje posebno določbo o reviziji pred koncem leta 2012 v zvezi s poglavjema II [Ohranjanje in trajnost] in III [Prilagoditev ribolovne zmogljivosti]. Vendar se na podlagi sklepnih ugotovitev iz posebnega poročila Računskega sodišča o SRP iz leta 2007 in ocene Komisije sedanje SRP presega okvir te obveznosti in se predlaga temeljita reforma SRP.

3. CILJI SRP

3.1. Cilji SRP v skladu s Pogodbo

Cilji SRP so določeni v členih 3(d) in 4(d) ter členih 38 in 39 PDEU. Prav tako je pomemben člen 11, saj določa, da je treba zahteve varstva okolja vključevati v opredelitve in izvajanje politik in dejavnosti Unije, zlasti zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja. V skladu s členom 39 so cilji SRP, ki so enaki kot za kmetijstvo, naslednji:

- povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile;
- zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom;
- stabilizirati trge;
- zagotoviti redno preskrbo;
- zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah.

Ti cilji so enaki kot cilji skupne kmetijske politike, vendar jih je treba obravnavati v posebnem okviru ribiškega sektorja.

3.2. Splošni cilji reforme

Z reformirano SRP se bo dosegla okoljska, ekonomska in socialna trajnost, kar zadeva izkoriščanje ribolovnih virov. S pravne vidika so vsi ti cilji enako pomembni in nobenega ni mogoče doseči ločeno.

Vendar je za uspešno SRP ključna okoljska trajnost. V analizi ocene učinka je potrjeno, da „*bosta ekonomska in socialna trajnost še naprej omejeni, če se stanje staležev ne bo bistveno izboljšalo*“. V opredelitvi problema je poudarjen slabo stanje številnih staležev. Za reševanje problema bo potrebna uskladitev ribolovnega pritiska z okoljsko trajnostjo.

3.2.1. Okoljska trajnost

Okoljska trajnost se razume kot izkoriščanje staležev na način, ki ne vpliva na njihovo izkoriščanje v prihodnosti. To zajema uporabo ribiškega pritiska v skladu z največjim trajnostnim donosom, „*s čimer bi te cilje čim hitreje dosegli za izčrpane staleže, če je mogoče najpozneje do leta 2015*“. Z doseganjem okoljske trajnosti se bo zagotovila tudi skladnost z obveznostjo doseganja dobrega stanja morskega okolja do leta 2020, kot je določeno v Okvirni direktivi o morski strategiji.

Doseganje okoljske trajnosti pomeni:

- (a) odpravo prelova v kratkoročnem obdobju;
- (b) čim večje zmanjšanje presežne zmogljivosti in zavržkov;
- (c) vzpostavitev sistema sprejemanja odločitev v skladu z dolgoročno trajnostjo, ki je prožen in prilagodljiv lokalnim pogojem;
- (d) spodbujanje sektorja, da prevzame večjo odgovornost za rezultate in upošteva zakonodajo;
- (e) večjo razpoložljivost znanstvenih mnenj in ekonomskih podatkov.

3.2.2. *Ekonomska trajnost*

Ekonomska trajnost pomeni donosno ladjevje, ki je dolgoročno ekonomsko uspešno. Enako velja za s tem povezane predelovalne dejavnosti, pomožne dejavnosti in dejavnosti ribogojstva, ki se izvajajo v mejah, določenih na podlagi okoljske trajnosti, delujejo v okviru konkurenčnega svetovnega trga in razvijajočih se vzorcih porabe.

3.2.3. *Socialna trajnost*

Socialna trajnost pomeni preoblikovanje ribištva in z njim povezanih dejavnosti, tako da zagotavlja privlačna delovna mesta, ki omogočajo primeren življenjski standard osebam, odvisnim od teh dejavnosti, in sposobnost preživetja ribiških skupnosti. Socialna trajnost mora na teh območjih poleg ribištva temeljiti tudi na gospodarski razvejanosti v povezane morske dejavnosti.

3.2.4. *Drugi cilji: poenostavitev in zmanjšanje upravne obremenitve*

Z reformo SRP bo treba prispevati k splošnim ciljem EU v zvezi z zmanjšanjem birokracije. Poenostavitev pomeni zmanjševanje števila predpisov in njihove zapletenosti ter vključitev financiranja v en sam finančni instrument. Kar zadeva upravno obremenitev, reforma ne vključuje nobenega merljivega makro cilja, saj sedanja politika Komisije s tega področja preneha veljati konec leta 2012.

4. MOŽNOSTI POLITIKE

Možnost ohranitve obstoječega stanja pomeni nadaljevanje s sedanjo SRP, vendar ob upoštevanju nedavno sprejete zakonodaje, zlasti dolgoročne načrte upravljanja v pripravi, uredbe o nadzoru in uredbe IUU. Obstoječe stanje zajema SRP, kakršna bo januarja 2013. S tem se primerjajo vse možnosti reforme.

V okviru možnosti 1 se poskuša doseči okoljska trajnost znotraj prilagodljivega časovnega razpona, pri čemer se omejijo kratkoročni negativni ekonomski in socialni učinki.

Njeni glavni elementi so:

- a) čimprejšnje doseganje ribolova na ravni največjega trajnostnega donosa, vendar se lahko celotni dovoljeni ulov med letom zmanjša za največ 25 % (kot je trenutno določeno v dolgoročnem načrtu upravljanja). Zato bodo nekateri staleži dosegli ribolov na ravni največjega trajnostnega donosa po letu 2015 (vendar ne pozneje kot leta 2020);
- b) uporaba pravila o „najdragocenejših“ staležih za mešani ribolov;
- c) uporaba posameznih prenosljivih pravic za odpravo presežne zmogljivosti. Posamezne prenosljive pravice bi bile obvezne za sektorsko ladjevje in prostovoljne za ladjevje za mali priobalni ribolov ter bi bile uvedene v štirih letih. Prenosljivost bi bila omejena znotraj države članice;
- d) javna finančna podpora, usmerjena v reformo; subvencije za ladjevje (os 1 sedanjega Evropskega sklada za ribištvo) bodo ukinjene;

e) skupna ureditev trgov, usmerjenih v trženje, promocijo in diferenciacijo trga za lokalne proizvode;

f) stroške dovoljenj za gospodarski ribolov v okviru sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju bodo postopno prevzeli lastniki ladij.

V okviru možnosti 2 se poskuša doseči okoljska trajnost, pri čemer časovni razpon ni prilagodljiv. S to možnostjo se okoljska trajnost poskuša doseči do konca leta 2015, ne glede na kratkoročne ekonomske in socialne učinke. Vključuje utemeljeno domnevo, da bo v tem zelo kratkem časovnem okviru na voljo dovolj znanstvenih mnenj.

Njeni glavni elementi so:

a) ribolov, ki se na ravni največjega trajnostnega donosa doseže v štirih letih od začetka reforme;

b) uporaba pravila o „najbolj občutljivih“ staležih za mešani ribolov;

c) uporaba posameznih prenosljivih pravic za odpravo presežne zmogljivosti, pri čemer velja prenosljivost med državami članicami;

d) ukinitve javne finančne podpore in skupne ureditve trgov ter

e) postopna prekinitev sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju.

V okviru možnosti 3 se poskuša doseči okoljska trajnost znotraj časovnega okvira, pri čemer se zmanjšajo negativni socialni učinki. Na podlagi te možnosti se zmanjšujejo kratkoročni ekonomski in socialni učinki, tako da se sektorju omogoči dodaten čas za doseganje ribolova na ravni največjega trajnostnega donosa in uvedbo posameznih prenosljivih pravic.

Njeni glavni elementi so:

a) čimprejšnje doseganje ribolova na ravni največjega trajnostnega donosa, pri čemer se lahko celotni dovoljeni ulov med letom zmanjša za največ 15 %, tako da bi se za več staležev te ravni dosegle šele konec obdobja;

b) uporaba pravila o „najdragocenejših“ staležih za mešani ribolov;

c) uporaba posameznih prenosljivih pravic kot pri možnosti 1, pri čemer je obdobje uvedbe daljše;

d) javna finančna podpora, usmerjena v reformo, vendar se večja pozornost nameni socialnim vprašanjem;

e) omejen pregled skupne ureditve trgov z nekaterimi oblikami intervencij na trgu.

V okviru možnosti 4 se poskuša doseči okoljska trajnost znotraj prilagodljivega časovnega razpona, pri čemer se omejijo kratkoročni negativni ekonomski in socialni učinki, vendar brez posameznih prenosljivih pravic pod vodstvom EU. Ta možnost je enaka možnosti 1, vendar brez obravnave presežne zmogljivosti s posameznimi prenosljivimi pravicami. Države članice se same odločijo, ali bodo uvedle posamezne prenosljive pravice.

Analizirali sta se tudi dve dodatni možnosti:

Možnost 1a zajema možnost 1, vendar vključuje pravilo o „najobčutljivejših“ staležih za mešani ribolov iz možnosti 2.

Možnost 2a zajema možnost 2, vendar vključuje zmanjšanje celotnega dovoljenega ulova med letom za največ 25 %, kot je navedeno v možnosti 1.

5. OCENA MOŽNOSTI

Z uporabljenimi metodologijami so se opredelili:

a) merljivi cilji za cilje in

b) sklop kazalnikov učinkov, da se zajame napredek pri doseganju ciljev. Dodatni kazalniki obravnavajo upravljanje, upravno obremenitev in poenostavitev. Vrednost kazalnikov se izmeri in primerja za leta 2012, 2017 in 2022 (2020 za okoljsko učinkovitost). Ocena učinka združuje kvantitativno in kvalitativno analizo.

5.1. Okoljska trajnost

Vse možnosti reforme v smislu okoljske trajnosti so veliko boljše kot možnost ohranitve obstoječega stanja. Zdi se, da je možnost 2 najuspešnejša kratkoročno in dolgoročno. Vendar je njen okoljski element neizvedljiv, ker je na voljo premalo časa za pripravo potrebnih znanstvenih mnenj. Možnost 1a je najuspešnejša. Možnosti 1, 2a in 3 so zelo uspešne, čeprav manj kot možnost 1a, zlasti do leta 2020. Zaradi ohranitve presežne zmogljivosti iz možnosti 4 je njena okoljska učinkovitost bistveno manjša.

Na podlagi možnosti 1a se lahko naključni ulov še najbolj zmanjša z združitvijo najboljših okoljskih učinkovitosti, pravila o „najobčutljivejših“ staležih za mešani ribolov, posameznih prenosljivih pravic in elementa regionalizacije. S pravilom o „najdragocenejših“ staležih iz možnosti 1 je možnost za zmanjšanje zavržkov omejena.

V okviru ohranitve obstoječega stanja in možnosti 4 so ladjevja kratkoročno in dolgoročno največja. Pri možnostih 1 in 3 se ladjevja najbolj zmanjšajo.

5.2. Ekonomska trajnost

V okviru možnosti ohranitve obstoječega stanja se ekonomska trajnost ne dosega. Možnost 1 (in 1a) je kratkoročno in dolgoročno najuspešnejša. Možnost 2 je nekoliko uspešnejša od možnosti 2a in 3. Možnost 4 je zaradi ohranitve presežne zmogljivosti bistveno slabša.

Sektor predelave, ki je odvisen od uvoženih surovin, ne bi bil prizadet. V zvezi s predelavo lokalno raztovorjenih rib možnosti 1 in 1a zagotavljata najboljše kratkoročne in dolgoročne rezultate. Pri pomožnih storitvah, odvisnih od velikosti ladjevja, je najuspešnejša možnost ohranitve obstoječega stanja, sledi pa ji možnost 4.

5.3. Socialna trajnost

V okviru vseh možnosti se zaposlovanje v ribolovnem sektorju bistveno zmanjšuje. Glede na majhno zmanjšanje ladjevij je takšno upadanje iz možnosti ohranitve obstoječega stanja sorazmerno majhno, takoj za njo sledi možnost 4. Vendar pa je v smislu plač možnost ohranitve obstoječega stanja zelo slaba, možnost 1 (in 1a) pa zelo učinkovita. V smislu kombinacije zaposlovanja in plač bi bila možnost 1 (in 1a) najuspešnejša.

5.4. Poenostavitev in upravna obremenitev

V smislu poenostavitve je vsaka možnost boljša od možnosti ohranitve obstoječega stanja. Z regionalnimi pristopi iz možnosti 1 (in 1a), 2 (in 2a) in 4 bi se morala SRP še dodatno poenostaviti.

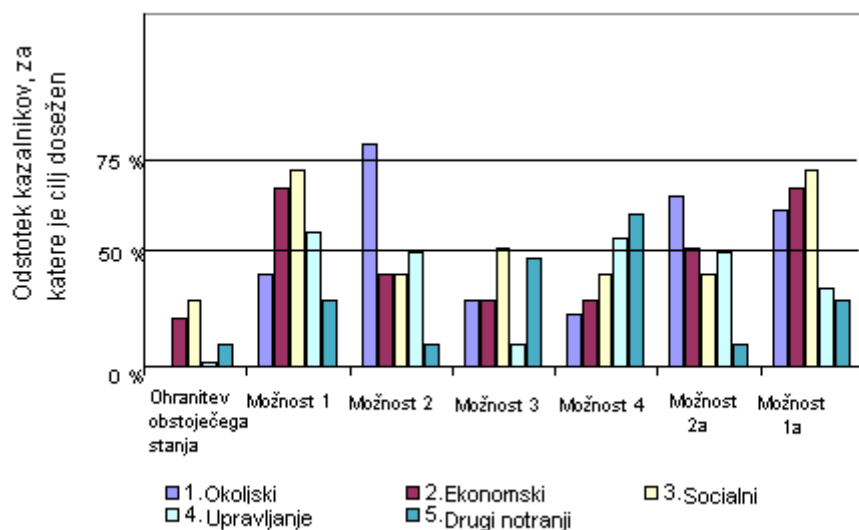
Zaradi pridobivanja znanstvenih mnenj in ekonomskih podatkov se bodo stroški upravljanja dodatno povečali. Uvedba posameznih prenosljivih pravic bi za države članice in EU pomenila nekaj upravne obremenitve; del teh stroškov bi se lahko prenesel na sektor. Nazadnje, z odpravo sporazumov o partnerstvu v ribiškem sektorju ali plačevanjem stroškov dostopa s strani lastnikov ladij bi se na ravni EU stroški upravljanja zmanjšali. To pomeni, da bi bila možnost ohranitve obstoječega stanja najcenejša, pri čemer ji sledi možnost 4, saj ne bi bilo stroškov v zvezi s posameznimi prenosljivimi pravicami. Zaradi potrebe po pridobitvi znanstvenih mnenj o najobčutljivejših staležih bi bila možnost 1a najdražja.

5.5. Zunanja razsežnost

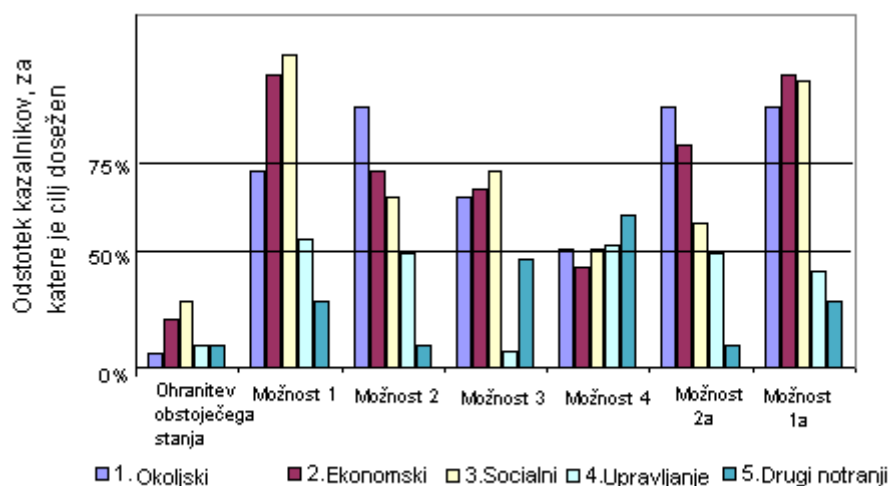
Možnost 1 (in 1a) je najuspešnejša.

6. PRIMERJAVA MOŽNOSTI: NAJPRIMERNEJŠA MOŽNOST

Slika 1 – Primerjava možnosti: raven EU za leto 2017



Slika 2 – Primerjava možnosti: raven EU za leto 2022



Na splošno so skupni rezultati možnosti 1 in 1a najboljši. Študija v zvezi s štirimi regijami, odvisnimi od ribolova (Bretanija, Galicija, Sicilija in Škotska), te rezultate potrjuje na regionalni ravni. Možnost 1 (in 1a) je tudi v smislu zunanje razsežnosti najuspešnejša.

7. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

Letni napredek se bo spremljal na podlagi znanstvenih mnenj, za cilj ribolova na ravni največjega trajnostnega donosa in glede ekonomskih/socialnih podatkov, ki jih predložijo države članice za ekonomsko in socialno trajnost.

Kar zadeva vrednotenje, se bodo rezultati reformirane SRP pokazali šele čez nekaj časa, tako da se bo vmesni pregled verjetno izvedel za leto 2017, za katerega je bilo pripravljeno modeliranje. V pregledu je treba primerjati predvidene in dejanske vrednosti naslednjih kazalnikov:

- okoljski učinki: staleži za ribolov na ravni največjega trajnostnega donosa, velikost ladjevja in napredek glede posameznih prenosljivih pravic;
- ekonomski učinki: dohodek, BDV, prihodek/prag dobička in neto donosnost;
- socialni učinki: zaposlovanje (ekvivalent polnega delovnega časa) in plača posadke na ekvivalent polnega delovnega časa.

Podatki za leto 2017 bodo na voljo leta 2019. Vrednotenje je zato treba izvesti leta 2019.