



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.7.2011
SEK(2011) 892 wersja ostateczna

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa

{KOM(2011) 425 wersja ostateczna}
{SEK(2011) 891 wersja ostateczna}

1. OKREŚLENIE PROBLEMU

1.1. WPRyb nie sprawdziła się

Pomimo wprowadzenia w 2002 r. nowych narzędzi zarządzania nie powiodło się zapewnienie zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych w ramach obecnej WPRyb. Długofalowe plany zarządzania miały na celu eksploatawanie stad ryb na zrównoważonych poziomach i odbudowanie przełowionych stad, zaś celem Regionalnych Komitetów Doradczych było wspieranie dialogu pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz między nimi a Komisją.

Problemy leżące u podstaw wspomnianego niepowodzenia mają charakter czynników współzależnych. Nadmierna zdolność połowowa jest głównym czynnikiem przełowienia. Zmniejszenie kwot, mające na celu ograniczenie przełowienia, jeszcze bardziej zwiększyło jednak zdolność połowową. Podobnie nadmierna zdolność połowowa powoduje słaby wynik gospodarczy sektora połowów, ale słaby wynik gospodarczy stanowi zachętę do przeławiania jako krótkoterminowego rozwiązania problemu malejących dochodów. Skutkuje również ponawianymi apelami sektora o publiczne wsparcie finansowe, co z kolei przyczynia się do utrzymania nadmiernej zdolności połowowej i zachęca do odchyień od opinii naukowych przy ustalaniu TAC. Uwzględniając te powiązania, problemy można uszeregować w następujący sposób:

- Głównym problemem WPRyb jest brak zrównoważenia środowiskowego wynikający z przełowienia. Przyczyniają się do niego wszystkie pozostałe problemy. Nadmierna zdolność połowowa floty, odchylenia od opinii naukowych przy ustalaniu TAC i brak hierarchii priorytetów przy ustalaniu celów są głównymi czynnikami przełowienia. Względna stabilność, wysoki poziom odrzutów, niski poziom przestrzegania przepisów i brak wystarczających opinii naukowych są czynnikami dodatkowymi.
- Drugim problemem jest słaba stabilność gospodarcza, w szczególności w przypadku sektora połowów. W wielu przypadkach floty nie przynoszą zysków i są wrażliwe na wstrząsy zewnętrzne (np. wysokie ceny paliwa).
- Trzecim problemem jest brak zrównoważonego rozwoju społecznego, który w pierwszej kolejności wpływa na sektor połowów i obszary zależne od rybołówstwa. Niskie płace i poważne zagrożenia bezpieczeństwa oznaczają, że sektor połowów nie jest źródłem atrakcyjnych miejsc pracy dla potencjalnych nowych pokoleń rybaków. W rezultacie przez ostatnie 15 lat na wielu obszarach zależnych od rybołówstwa maleje zatrudnienie, w szczególności w sektorze połowów.
- Po czwarte, WPRyb ma bardzo złożone ramy prawne, które wspierają zarządzanie w mikroskali, lecz utrudniają osiągnięcie zrównoważenia środowiskowego.
- Także wymiar wewnętrzny WPRyb sprawdził się gorzej niż oczekiwano, w szczególności w odniesieniu do zrównoważenia środowiskowego, ale także pod względem zarządzania międzynarodowego.

1.2. Na kogo i w jaki sposób wpływa WPRyb?

Zainteresowana strona	Opis	Kluczowe interesy
Sektor połowów w UE	Właściciele i załoga statków UE	Utrzymanie rentowności i środków do życia
Zależne przedsiębiorstwa i społeczności	Przedsiębiorstwa i społeczności zależne od rybołówstwa	Utrzymanie rentowności i środków do życia
Sektor przetwórstwa	Przetwórcy surowców zarówno pochodzących z przywozu, jak i złowionych w wodach UE	Utrzymanie rentowności i środków do życia, stabilność dostaw
Organ regulacyjny sektora	Krajowe, regionalne i lokalne organy regulacyjne w sektorze rybołówstwa	Zapewnienie efektywnych, skutecznych i praktycznych ram zarządzania, które równoważą szeroką gamę potrzeb zainteresowanych stron
Badania sektorowe	Jednostki naukowo-badawcze mające wkład w ochronę stad i zarządzanie nimi	Wkład w skuteczny system zarządzania rybołówstwem przez odpowiednio szybki dostęp do wiarygodnych danych wysokiej jakości
Konsumenci	Konsumenci produktów rybołówstwa	Dostępność, koszt, jakość i wartości odżywcze produktów rybołówstwa o różnych stopniach kontroli środowiskowej
Państwa trzecie	Sektor rybołówstwa konkurujący z flotami UE. Producenci sektora akwakultury, eksporterzy do UE. Władze państw trzecich otrzymujących płatności w ramach umowy o partnerstwie w sprawie połowów	Sprzeczne interesy między osobami postrzegającymi UE jako bardzo ważny rynek eksportowy i źródło dochodów oraz małymi lokalnymi społecznościami rybackimi napotykanymi konkurencją ze strony flot UE w połowach poza UE w kwestii dostępu do zasobów lokalnych
NGO, społeczeństwo obywatelskie i obywatele UE	NGO broniące zrównoważonego zarządzania zasobami rybnymi Zainteresowane rybołówstwem i środowiskiem morskim oraz zaniepokojone sytuacją w tych obszarach szersze grono społeczeństwa	Utrzymanie populacji ryb, bioróżnorodności morskiej i wartości estetycznej oceanów, rzek i jezior

1.3. Dlaczego konieczna jest interwencja publiczna?

Rybołówstwo można scharakteryzować jako „tragedię zwykłych ludzi”: osoby działające we własnym interesie mają tendencję do nadmiernego eksploatowania wspólnej puli zasobów, rywalizując z innymi, którzy poławiają „ich” część. Tego co jeden rybak zabierze dzisiaj, inny nie może złowić jutro. Podejmując decyzje dotyczące połowów, rybacy nie uwzględniają kosztów połowów nakładanych na innych (mniej ryb do złowienia, uszkodzanie siedlisk itd.). W obliczu braku interwencji regulacyjnej w zakresie dostępu, stada będą eksploatowane na poziomach, które doprowadzą do ich zmniejszenia i zniknięcia z handlu. Ta sytuacja uzasadnia interwencję regulacyjną i oznacza odrzucenie opcji „Brak działań ze strony UE”.

2. PRAWO UE DO DZIAŁANIA

Zgodnie z art. 3 lit. d) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) Unia ma wyłączne kompetencje w zachowaniu morskich zasobów biologicznych w ramach WPRyb. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. d) Unia dzieli kompetencje w przypadku pozostałych kwestii WPRyb.

Ostatnia reforma WPRyb miała miejsce w 2002 r. Wdrożono ją rozporządzeniem Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. Artykuł 35 tego rozporządzenia zawiera szczegółowy

przepis dotyczący przeglądu rozdziałów II [Ochrona i zrównoważenie] i III [Dostosowanie zdolności połowowej] przed końcem 2012 r. Wnioski ze specjalnego sprawozdania Trybunału Obrachunkowego z 2007 r. w sprawie WPRyb oraz ocena własna Komisji dotycząca obecnego kształtu WPRyb sprawiły jednak, że Komisja postanowiła pójść dalej niż wynikałoby z tego obowiązku i zaproponować kompleksową reformę WPRyb.

3. CELE WPRYB

3.1. Cele WPRyb według Traktatu

Cele WPRyb określono w art. 3 lit. d) i art. 4 lit. d) oraz art. 38 i 39 TFUE. Istotny jest również art. 11, ponieważ przewiduje, że przy ustalaniu i realizacji polityk i działań Unii, w szczególności w celu wspierania stałego rozwoju, muszą być brane pod uwagę wymogi ochrony środowiska naturalnego. Zgodnie z art. 39 celami WPRyb, które są takie same jak w przypadku rolnictwa, są:

- zwiększenie wydajności rolnictwa przez wspieranie postępu technicznego, racjonalny rozwój produkcji rolnej, jak również optymalne wykorzystanie czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej;
- zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej, zwłaszcza przez podniesienie indywidualnego dochodu osób pracujących w rolnictwie;
- stabilizacja rynków;
- zagwarantowanie bezpieczeństwa dostaw;
- zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów.

Cele te pokrywają się z celami wspólnej polityki rolnej, ale należy je rozpatrywać w szczególnym kontekście sektora rybołówstwa.

3.2. Ogólne cele reformy

Zreformowana WPRyb osiągnie zrównoważenie środowiskowe oraz zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny w odniesieniu do eksploatacji zasobów rybnych. Z perspektywy prawnej cele te są równie ważne i żadnego nie można osiągnąć oddzielnie.

Zrównoważenie środowiskowe jest jednak podstawą sukcesu WPRyb. Analiza w ramach oceny skutków potwierdziła, że „bez wyraźniejszej poprawy stanu stad, zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny pozostanie ograniczony”. Określając problem, przedstawiono w skrócie słabą sytuację wielu stad. Rozwiązanie tego problemu będzie wymagało dostosowania natężenia połowów do zrównoważenia środowiskowego.

3.2.1. Zrównoważenie środowiskowe

Zrównoważenie środowiskowe należy rozumieć jako eksploatację zasobów w sposób, który nie wpływa ujemnie na ich przyszłą eksploatację. Sprowadza się to do stosowania natężenia połowów zgodnego z ich maksymalnym podtrzymywalnym połowem „z zamiarem szybkiego osiągnięcia tego celu w odniesieniu do uszczuplonych zasobów i w miarę możliwości najpóźniej w 2015 r.”. Osiągnięcie zrównoważenia środowiskowego zapewni również

wypełnienie zobowiązania określonego w dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej, zgodnie z którym środowiska morskie mają osiągnąć dobry stan do 2020 r.

Osiągnięcie zrównoważenia środowiskowego oznacza:

- a) wyeliminowanie przełowienia w krótkim terminie;
- b) zmniejszenie w jak największym stopniu nadmiernej zdolności połowowej i odrzutów;
- c) wprowadzenie systemu decyzyjnego spójnego z długoterminowym zrównoważeniem, elastycznego i dającego się dostosować do warunków lokalnych;
- d) zachęcenie sektora do przyjmowania większej odpowiedzialności za wyniki i do zachowywania zgodności z przepisami;
- e) poprawę dostępności opinii naukowych i danych gospodarczych.

3.2.2. *Zrównoważony rozwój gospodarczy*

Zrównoważony rozwój gospodarczy oznacza posiadanie rentownych flot w długiej perspektywie. To samo odnosi się do powiązanego sektora przetwórstwa, działań pomocniczych i akwakultury, działań w granicach określonych przez zrównoważenie środowiskowe, działalności w kontekście konkurencyjnego rynku światowego i zmieniających się struktur konsumpcji.

3.2.3. *Zrównoważony rozwój społeczny*

Zrównoważony rozwój społeczny oznacza przekształcanie rybołówstwa i powiązanych z nim rodzajów działalności w źródło atrakcyjnych miejsc pracy, które umożliwiają osiągnięcie sprawiedliwego poziomu życia zależnym od nich osobom i zapewniają żywotność społeczności rybackich. Zrównoważony rozwój społeczny w wymienionych obszarach musi polegać na dywersyfikacji gospodarczej uwzględniającej zarówno powiązaną działalność morską, jak i samo rybołówstwo.

3.2.4. *Inne cele: uproszczenie i zmniejszenie obciążenia administracyjnego*

Reforma WPRyb będzie musiała przyczynić się do ogólnych celów UE dotyczących zmniejszenia formalności administracyjnych. Uproszczenie oznacza zmniejszenie liczby przepisów i ich złożoności oraz scalenie finansowania publicznego w jeden instrument finansowy. Jeżeli chodzi o obciążenia administracyjne, reforma nie zawiera żadnego wymiernego celu w skali makro, ponieważ obecna polityka Komisji w tej dziedzinie wygasa do końca 2012 r.

4. WARIANTY STRATEGICZNE

Wariant status quo (SQ) polega na kontynuacji obecnej WPRyb, ale z uwzględnieniem nowych przepisów, w szczególności długoterminowych planów zarządzania, które są obecnie przedmiotem prac, rozporządzenia w sprawie kontroli i rozporządzenia w sprawie połowów NNN. SQ jest równoważne z WPRyb w postaci, jaką będzie miała w styczniu 2013 r. Służy za poziom odniesienia dla wszystkich wariantów reformy.

Wariant 1 zmierza do osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego w elastycznej perspektywie czasowej przy jednoczesnym ograniczeniu krótkoterminowych negatywnych skutków gospodarczych i społecznych.

Jego główne elementy składowe są następujące:

a) jak najszybsze osiągnięcie poziomu maksymalnego podtrzymywalnego połowu (Fmsy), ale z maksymalnym ograniczeniem TAC z roku na rok wynoszącym -25 % (jak w obecnych długoterminowych planach zarządzania). W rezultacie niektóre zasoby osiągną poziom Fmsy po 2015 r. (ale nie później niż w 2020 r.).

b) stosowanie zasady „najbardziej wartościowe” w przypadku połowów wielogatunkowych;

c) stosowanie indywidualnych praw przekazywalnych w celu wyeliminowania nadmiernej zdolności połowowej. Indywidualne prawa przekazywalne byłyby obowiązkowe w przypadku flot przemysłowych i dobrowolne w przypadku flot łodziowego rybołówstwa przybrzeżnego oraz wprowadzane w życie przez cztery lata. Przekazywalność będzie ograniczona do państw członkowskich;

d) publiczne wsparcie finansowe skoncentrowane na reformie; dotacje do flot (oś 1 EFR w jego obecnej formie) zostaną zaniechane;

e) wspólna organizacja rynków skoncentrowana na wprowadzaniu do obrotu, promocji i zróżnicowaniu rynku produktów lokalnych;

f) koszty uprawnień do połowów zgodnie z umowami o partnerstwie w sprawie połowów będą ponoszone stopniowo przez właścicieli statków.

Wariant 2 zmierza do osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego bez elastyczności odnośnie do perspektywy czasowej. Wariant ten ma na celu osiągnięcie zrównoważenia środowiskowego do końca 2015 r. niezależnie od krótkoterminowych skutków gospodarczych i społecznych. Obejmuje bardzo mocne założenie, że wystarczająca opinia naukowa będzie dostępna w bardzo krótkim terminie.

Jego główne elementy składowe są następujące:

a) osiągnięcie poziomu Fmsy w ciągu czterech lat od rozpoczęcia reformy;

b) stosowanie zasady „najbardziej wrażliwe” w przypadku połowów wielogatunkowych;

c) stosowanie indywidualnych praw przekazywalnych w celu wyeliminowania nadmiernej zdolności połowowej, ale z przekazywalnością między państwami członkowskimi;

d) zaniechanie publicznego wsparcia finansowego i wspólnej organizacji rynków oraz

e) stopniowe rozwiązywanie umów o partnerstwie w sprawie połowów.

Wariant 3 zmierza do osiągnięcia zrównoważenia środowiskowego w pewnych ramach czasowych przy jednoczesnym minimalizowaniu negatywnych skutków społecznych. Wariant ten minimalizuje krótkoterminowe skutki gospodarcze i społeczne, przyznając sektorowi więcej czasu na osiągnięcie poziomu Fmsy i wprowadzenie w życie indywidualnych praw przekazywalnych.

Jego główne elementy składowe są następujące:

- a) jak najszybsze osiągnięcie poziomu Fmsy, ale z maksymalnym ograniczeniem TAC z roku na rok wynoszącym -15 %, tak aby więcej stad osiągnęło poziomy Fmsy dopiero pod koniec okresu;
- b) stosowanie zasady „najbardziej wartościowe” w przypadku połowów wielogatunkowych;
- c) stosowanie indywidualnych praw przekazywalnych jak w wariantcie 1, ale z dłuższym okresem wprowadzania w życie;
- d) publiczne wsparcie finansowe skoncentrowane na reformie, przy czym więcej uwagi poświęca się kwestiom społecznym;
- e) ograniczony przegląd wspólnej organizacji rynków, pozostawiający kilka form interwencji na rynku.

Wariant 4 zmierza do osiągnięcia zrównowżenia środowiskowego w elastycznej perspektywie czasowej przy jednoczesnym ograniczeniu krótkoterminowych negatywnych skutków gospodarczych i społecznych, ale bez indywidualnych praw przekazywalnych UE. Wariant ten jest równoważny z wariantem 1, ale bez indywidualnych praw przekazywalnych odnoszących się do nadmiernej zdolności połowowej. Państwa członkowskie mają swobodę decyzji, czy wprowadzać w życie indywidualne prawa przekazywalne.

Analizie poddano również kolejne dwa warianty.

Wariant 1a jest równoważny z wariantem 1, ale stosuje się w nim zasadę „najbardziej wrażliwe” w przypadku połowów wielogatunkowych z wariantu 2.

Wariant 2a jest równoważny z wariantem 2, ale stosuje się w nim maksymalne ograniczenie TAC z roku na rok wynoszące -25 % jak w wariantcie 1.

5. OCENA WARIANTÓW

Zastosowana metoda pozwoliła na określenie:

- a) wymiernych celów i
- b) szeregu wskaźników skutków mających na celu uchwycenie postępów w realizacji celów. Dodatkowe wskaźniki odnoszą się do zarządzania, obciążenia administracyjnego i uproszczenia. Wartość wskaźników będzie mierzona i porównywana w latach 2012, 2017 i 2022 (2020 w przypadku efektywności środowiskowej). Ocena skutków łączy analizę ilościową i jakościową.

5.1. Zrównoważenie środowiskowe

Pod względem zrównowżenia środowiskowego wszystkie warianty reformy prowadzą do osiągnięcia znacznie lepszych wyników niż wariant SQ. Wariant 2 wydaje się prowadzić do osiągnięcia najlepszych wyników w perspektywie krótko- i długoterminowej. Jednak jego element środowiskowy jest niewykonalny z uwagi na bardzo krótki okres, który pozostał na opracowanie niezbędnej opinii naukowej. Wariant 1a daje najlepsze wyniki. Warianty 1, 2a i 3 dają bardzo dobre wyniki, chociaż gorsze od wyników wariantu 1a, w szczególności do

roku 2020. Utrzymanie nadmiernej zdolności połowowej w wariantcie 4 znacząco zmniejsza jego efektywność środowiskową.

Wariant 1a posiada największy potencjał zmniejszenia przypadkowych połowów przez połączenie najlepszej efektywności środowiskowej, zasady „najbardziej wrażliwe” w przypadku połowów wielogatunkowych, indywidualnych praw przekazywalnych i regionalizacji. Zasada „najbardziej wartościowe” w wariantcie 1 ogranicza jego potencjał w zakresie zmniejszenia odrzutów.

Skutkiem wariantu SQ i wariantu 4 są największe floty w perspektywie krótko- i długoterminowej. Warianty 1 i 3 wykazują największe zmniejszenie floty.

5.2. Zrównoważony rozwój gospodarczy

W wariantcie SQ nie zostaje osiągnięty zrównoważony rozwój gospodarczy. Wariant 1 (i 1a) prowadzą do osiągnięcia najlepszych wyników w perspektywie krótko- i długoterminowej. Wariant 2 prowadzi do osiągnięcia nieco lepszych wyników niż warianty 2a i 3. Wariant 4 prowadzi do osiągnięcia znacznie gorszych wyników z uwagi na utrzymanie nadmiernej zdolności połowowej.

W sektorze przetwórstwa zależnym od surowców pochodzących z przywozu nie nastąpią żadne zmiany. W przypadku przetwarzania produktów z lokalnych wyładunków warianty 1 i 1a dają najlepsze wyniki krótko- i długoterminowe. W przypadku usług pomocniczych, w zależności od wielkości floty, najlepsze wyniki odnotowano by w przypadku wariantu SQ, a w następnej kolejności wariantu 4.

5.3. Zrównoważony rozwój społeczny

Wszystkie warianty wiążą się ze znacznym zmniejszeniem zatrudnienia w sektorze połowów. Uwzględniając mniejsze zmniejszenie poszczególnych flot, zmniejszenie zatrudnienia w wariantcie SQ jest względnie najmniejsze, kolejne miejsce zajmuje wariant 4. Pod względem płac wyniki wariantu SQ są jednak bardzo słabe, natomiast wariantu 1 (i 1a) bardzo dobre. Połączenie zatrudnienia i płac pokazuje, że warianty 1 (i 1a) przyniosłyby najlepsze wyniki.

5.4. Uproszczenie i obciążenie administracyjne

Pod względem uproszczenia każdy wariant doprowadzi do osiągnięcia lepszych wyników niż SQ. Podejścia regionalne w ramach wariantów 1 (i 1a), 2 (i 2a) i 4 powinny również przyczynić się do dalszego uproszczenia WPRyb.

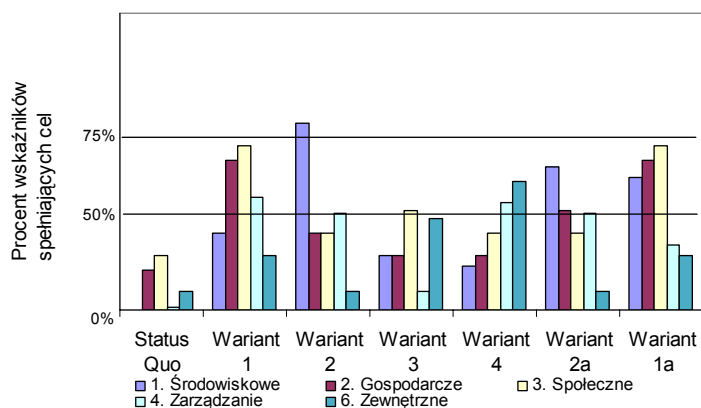
Pod względem kosztów zarządzania ważnym uzupełnieniem byłoby uzyskanie opinii naukowej i danych gospodarczych. Wprowadzenie indywidualnych praw przekazywalnych oznaczałoby dla państw członkowskich i dla UE obciążenie administracyjne; część kosztów można przenieść na sektor. Ponadto wyeliminowanie umów o partnerstwie w sprawie połowów lub regulowanie kosztów dostępu przez właścicieli statków zmniejszyłoby koszty zarządzania na poziomie UE. Podsumowując, wariant SQ byłby najtańszy, przed wariantem 4, w związku z brakiem kosztów związanych z indywidualnymi prawami przekazywalnymi. Wariant 1a byłby najdroższy z uwagi na konieczność uzyskania opinii naukowej w sprawie najbardziej wrażliwych stad.

5.5. Wymiar zewnętrzny

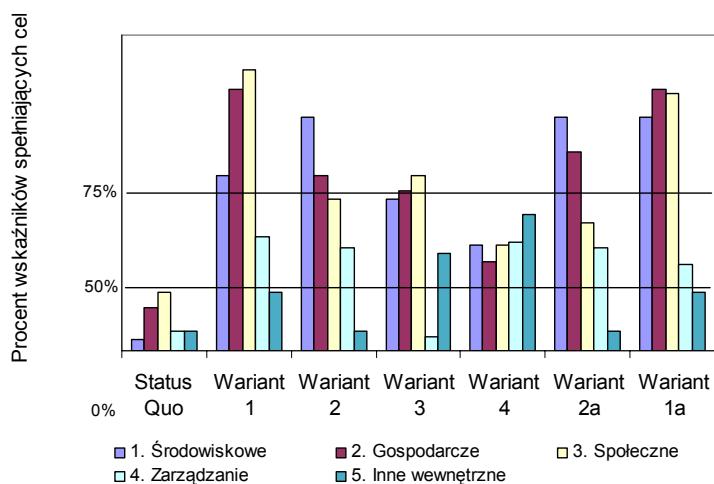
Najlepszy wynik odpowiada wariantowi 1 (i 1a).

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW: WARIANT(-Y) PREFEROWANY(-E)

Rysunek 1 – Porównanie wariantów. Poziom UE w 2017 r.



Rysunek 2 – Porównanie wariantów. Poziom UE w 2022 r.



Ogólnie rzecz biorąc, warianty 1 i 1a oferują najlepsze połączone wyniki. Studium czterech regionów zależnych od rybołówstwa (Bretania, Galicja, Sycylia i Szkocja) potwierdza te wyniki na poziomie regionalnym. Wariant 1 (i 1a) daje także najlepsze wyniki w zakresie wymiaru zewnętrznego.

7. MONITOROWANIE I OCENA

W przypadku celu dotyczącego poziomu Fmsy roczny postęp będzie monitorowany na podstawie opinii naukowej, a w przypadku zrównoważonego rozwoju gospodarczego i

społecznego na podstawie danych gospodarczych/społecznych otrzymywanych od państw członkowskich.

Jeżeli chodzi o ocenę, owoce zreformowanej WPRyb pojawią się dopiero po pewnym czasie, zatem przegląd śródkresowy należy przeprowadzić ewentualnie w roku 2017 r., dla którego sporządzono modelowanie. Podczas przeglądu należy porównać przewidywane i faktyczne wartości następujących wskaźników:

- Wpływ na środowisko: stada na poziomie Fmsy, wielkość floty i postęp w zakresie indywidualnych praw przekazywalnych
- Skutki gospodarcze: dochód, WDB, przychód/próg rentowności i marża zysku netto
- Skutki społeczne: Zatrudnienie (EPC) i płaca załogi na EPC

Dane za 2017 r. byłyby dostępne w 2019 r. Ocenę należy zatem przeprowadzić w 2019 r.