



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 13.7.2011
SEK(2011) 884 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

**NÁVRHU
NAŘÍZENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU A RADY**

o společné organizaci trhu s produkty rybolovu a akvakultury

{KOM(2011) 416 v konečném znění}
{SEK(2011) 883 v konečném znění}

SHRNUTÍ

EU je prvním trhem s produkty rybolovu a akvakultury ve světě – trhem s hodnotou ve výši 55 miliard EUR (nebo 12 milionů tun). V průměru zkonsumují občané EU 22 kg produktů rybolovu a akvakultury ročně, což představuje 15 % jejich příjmu bílkovin. Struktura spotřeby se mezi jednotlivými členskými státy velmi liší a sahá od pouhých 10 kg v některých zemích (zejména ve východních) po více než 30 kg v jiných. Všechny členské státy EU však zaznamenávají nárůst spotřeby. Jelikož se produkce EU v posledním desetiletí snížila, snížila se prudce rovněž míra soběstačnosti EU: z 57 % na 35 %.

Společná organizace trhu s produkty rybolovu a akvakultury je zavedena od roku 1970. Je jedním z pilířů společné rybářské politiky. Jejím platným právním základem je nařízení č. 104/2000, jež bylo přijato v roce 1999. Reforma společné rybářské politiky, která v současnosti probíhá, představuje vynikající příležitost k přezkumu a případné revizi cílů a nástrojů tržní politiky pro produkty rybolovu a akvakultury.

Problémy

Od roku 2008 provádí Komise rozsáhlá hodnocení a konzultace s dvojitým cílem, a to posoudit fungování platného právního rámce a zjistit tendence na trhu EU v posledním desetiletí na straně jedné a vyslechnout si názory dotčených stran na straně druhé. Tato zpráva předkládá a analyzuje pět hlavních zjištěných problematických oblastí, jež lze shrnout následovně:

- naše tržní politika nepřispěla dostatečně k udržitelné produkci;
- postavení produkce EU na trhu se zhoršilo;
- nejsme schopni předvídat ani zvládat výkyvy na trhu;
- tržní potenciál je do značné míry nevyužitý;
- provádění tržní politiky brání obtížný, příliš složitý rámec.

Řada oblastí rybolovu v EU není dosud využívána udržitelným způsobem. Tržní prémie za udržitelné postupy jsou zanedbatelné, přičemž za neudržitelné či potenciálně neudržitelné postupy neexistují žádné tržní sankce. Naší tržní politice se nepodařilo zvýšit hodnotu stagnujících či klesajících objemů produkce, ani nepodpořila osvědčené postupy.

Nabídka EU je jednak rozmanitá a jednak roztržštěná. S ohledem na zmenšující se produkci a stále globalizovanější trh není dostatečně konkurenceschopná a ukázalo se, že není schopna předvídat a zvládat výkyvy na trhu ani se přizpůsobit poptávce, pokud jde o předvídatelnost objemů nebo jakost a obchodní úpravu zboží.

Kromě pěti hlavních zjištěných problémů, které byly uvedeny výše, existuje rovněž řada dalších problémů.

Organizace producentů v odvětví rybolovu a akvakultury, které by mohly hrát v každodenním provádění společné rybářské politiky zásadní úlohu (je-li náležitě přizpůsobeno jejich poslání, zdroje a práva a povinnosti), obvykle postrádají zdroje a pobídky, které jsou zapotřebí k účinné organizaci produkce a řízení rybolovných činností, uvádění produkce na trh atd. Většina odvětví rybolovu je mimoto roztržštěna, zatímco zpracovatelé a distributoři vykazují tendenci ke koncentraci, zejména na maloobchodním konci. Rozvojem či podporou koncentrace na straně nabídky se ekonomická situace rybářů

v EU pravděpodobnělepší. Zdá se, že lepší organizace produkce je předpokladem pro náležitě fungující koordinaci všech prvků v marketingovém řetězci.

Informace o tržní poptávce, preferencích spotřebitelů, tendencích a tvorbě cen nejsou obecně dostupné všem subjektům. Díky lepšímu pochopení tržního rozměru své činnosti by však mohli producenti v EU lépe směřovat rybáře k produkci, u níž existuje větší naděje na prodej za přiměřenou cenu (zlatým pravidlem je, že ryba, která pravděpodobně nebude prodána, by měla zůstat ve vodě). To znamená lepší plánování dodávek a prodeje – jinými slovy aktivní rozhodování o tom, jaký druh produktu prodávat a kdy a kde jej prodávat.

Rovněž tvůrci politik potřebují při navrhování politik podkladové informace, jakož i včasné varování ohledně možných krizí na trhu.

Ve stávající situaci nadměrně lovených populací již nelze odůvodnit vynakládání veřejných peněžních prostředků na likvidaci ryb; tzv. „stahování“ produktů z rybolovu by mělo být zrušeno. Účinek intervenčních mechanismů na stabilitu trhu byl beztak slabý a omezil se pouze na několik málo přístavů a některé malé pelagické druhy.

Důvodem je skutečnost, že tržní intervence mohou pomoci při náznacích náhlého poklesu cen, nikdy se však nezaměřují na příčinu problému. Nepopíratelné je, že rybolov je i nadále nejistou a riskantní ekonomickou činností; přizpůsobení načasování a množství úlovků zvláštním potřebám trhu v daném okamžiku bude vždy problematické. Jakákoli citlivá tržní politika musí brát tento základní problém v úvahu a přinejmenším omezit související rizika pro rybáře.

Pro bezproblémové fungování vnitřního trhu EU s rybami jsou důležité obchodní normy EU, které zavádějí standardizované obchodní vlastnosti. Provedené vyhodnocení i tato zpráva analyzují, do jaké míry by měly být stávající společné obchodní normy revidovány.

Hlavní složkou organizace trhu jsou informace pro spotřebitele, v první řadě z důvodu širokého sortimentu ryb a mořských plodů, který je nyní na pultech, a za druhé proto, že si lidé stále více uvědomují ekologické problémy a chtějí rozhodovat o svých nákupech na základě informací. Je tato ryba čerstvá, nebo rozmražená? Kde přesně byla ulovena? Byla ulovena nebo vyprodukována udržitelným způsobem či je předmětem spravedlivého obchodu? Spotřebitelé mají právo získat ze štítku na produktu spolehlivé informace o tom, co nakupují.

Rostoucí spotřeba v celé EU nabízí producentům v EU i ze třetích zemí zjevné hospodářské příležitosti.

Právo EU jednat

Podle čl. 3 odst. 1 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) má Evropská unie v oblasti zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky výlučnou pravomoc. V čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU je stanoveno, že v případě ostatních složek společné rybářské politiky má EU sdílenou pravomoc. Tato ustanovení určují rozsah opatření, pokud jde o to, čím je třeba se zabývat na úrovni EU, a jaký prostor pro jednání je ponechán členským státům. Tato ustanovení ovlivňují rovněž formu jednání EU, pokud jde o volbu nástroje. Tržní opatření v rámci společné organizace trhu spadají do oblasti

působnosti čl. 4 odst. 2 písm. d) SFEU, a proto je nutné odůvodnit opatření s ohledem na zásadu subsidiarity.

Vytvoření tržní politiky na úrovni EU je nezbytné k dosažení vnitřního trhu s produkty rybolovu a akvakultury a k zajištění spravedlivé hospodářské soutěže. Podle zásady subsidiarity by členské státy a hospodářské subjekty měly mít při uplatňování různých mechanismů týkajících se tržní politiky vysokou míru samostatnosti.

Vzájemný vztah s reformou společné rybářské politiky

Hlavním cílem reformy společné rybářské politiky je prosazování udržitelného řízení rybolovných zdrojů prostřednictvím ekonomicky životaschopného odvětví, jež je třeba v rostoucí míře zmocnit k vlastnímu řízení. K dosažení tohoto cíle musíme začít tím, že pomůžeme odvětví, aby se samo účinněji organizovalo.

Posouzení dopadů společné rybářské politiky dospělo k závěru, že vzhledem k novým cílům a nástrojům společné rybářské politiky je nezbytná dalekosáhlá reforma tržní politiky: k splnění hlavních cílů společné rybářské politiky by měly přímo či nepřímo přispět tržně orientované nástroje.

V zájmu odstranění nadměrného rybolovu a neudržitelných postupů a upuštění od strategií produkce, které jsou založeny výhradně na objemu, nová tržní politika podpoří:

- zlepšení postavení organizací producentů a jejich spoluřízení přístupových práv, jakož i činností v oblasti produkce a uvádění produktů na trh;
- tržní opatření, která zvýší vyjednávací sílu producentů (v odvětví rybolovu a akvakultury), lepší předvídaní krizí na trhu, předcházení takovýmto krizím a jejich zvládnutí a podpoří transparentnost a účinnost trhu;
- tržní pobídky a prémie na podporu udržitelných postupů; partnerství pro udržitelnou produkci, pořizování dodávek a spotřebu; osvědčování (ekoznačky), propagaci, informace pro spotřebitele;
- dodatečná tržní opatření týkající se výmětů.

Cíle

Pro každou z pěti výše uvedených hlavních problematických oblastí jsou v posouzení dopadů stanoveny zvláštní cíle nové tržní politiky pro produkty rybolovu a akvakultury:

- zlepšení tržních pobídek na podporu udržitelných produkčních postupů;
- zlepšení postavení produkce EU na trhu;
- lepší vazba mezi produkcí EU a trhem EU;
- zvýšení tržního potenciálu produktů EU;

- podpora lepšího řízení a zjednodušení právního rámce.

Možnosti

Na základě provedených hodnocení, názorů zúčastněných stran, konkrétních stanovených cílů a určených nástrojů politiky byly analyzovány čtyři možnosti:

- možnost č. 1: zachování stávající společné organizace trhu s produkty rybolovu a akvakultury;
- možnost č. 2: revize stávající společné organizace trhu s produkty rybolovu a akvakultury;
- možnost č. 3: zlepšení tržní politiky pro produkty rybolovu a akvakultury;
- možnost č. 4: deregulace stávající společné organizace trhu s produkty rybolovu a akvakultury.

Možnost č. 1 znamená, že stávající společná organizace trhu zůstane stejná a bude se zaměřovat především na tržní intervence na podporu cenové stability (stažení z trhu, převody, soukromé skladování, vyrovnávací příspěvky u tuňáka), režimy všeobecných cel (pozastavení cel a autonomní kvóty), obchodní normy (čerstvost a velikost) a povinné informace pro spotřebitele (obchodní označení; způsob produkce: odlov na moři, odlov ve sladkých vodách nebo chov; původ (oblast odlovu nebo u sladkovodních produktů nebo produktů získaných chovem země původu).

Možnost č. 2 omezuje mechanismy intervencí na jednotnou podporu skladování pro produkty rybolovu určené k lidské spotřebě. Zabývá se nesouladem mezi minimální velikostí při vykládce a při uvedení na trh. Zajišťuje větší pružnost revizí celních kvót a pozastavení všeobecných cel (každé 3 roky).

Možnost č. 3 je stejná jako možnost č. 2, pověřuje však organizace producentů a meziodvětvové organizace dodatečnými úkoly a poskytuje jim finanční podporu na vypracování a provádění plánů udržitelné produkce a uvádění produktů na trh. Tato možnost rovněž zjednodušuje a přizpůsobuje oblast působnosti obchodních norem; do režimu všeobecných celních preferencí zařazuje dodržování mezinárodních úmluv v oblasti správy rybolovu; zřizuje evropské středisko pro sledování trhu; rozšiřuje povinné informace pro spotřebitele a rozsah jejich platnosti na všechny produkty (čerstvé, zmrazené, konzervované, zpracované). Poskytuje rámec pro zajištění správnosti a kontroly dobrovolného označení.

Možnost č. 4: žádná společná organizace trhu. Tato možnost ruší veškerou finanční podporu (intervenci a podporu společných činností) a veškeré zvláštní právní nástroje pro produkty rybolovu a akvakultury. Pro dovezené produkty rybolovu a akvakultury neexistují žádné předběžné podmínky.

Posouzení jednotlivých možností

Environmentální udržitelnost

Možnost č. 1 se i nadále zaměřuje na řízení intervenčních mechanismů; nezmocňuje organizace producentů k udržitelnému řízení svých rybolovných činností ani nezajišťuje, aby byly činnosti v oblasti akvakultury vykonávány udržitelným způsobem.

Zrušení podpory na stahování z trhu na základě možnosti č. 2 bude mít poměrně omezený přímý dopad vzhledem k malým objemům, jichž se v posledních letech stažení z trhu týkalo. Vysílá však silný politický signál, že je nezbytné větší předjímání tržní poptávky a odbytu.

Možnost č. 3: pověření organizací producentů společným řízením, sledováním a kontrolou rybolovných práv přidělených členskými státy (včetně individuálních rybolovných práv a intenzity rybolovu jejich členů) by významně zlepšilo udržitelnost odvětví rybolovu v EU. Přístup spotřebitelů k přesnějším informacím o všech produktech bez ohledu na jejich obchodní úpravu značně rozšíří znalosti o produktech rybolovu a akvakultury. To spotřebitelům pomůže přijímat lepší rozhodnutí na základě informací a podpoří odpovědnou spotřebu.

Neexistence podpory organizací producentů v rámci možnosti č. 4 by měla negativní dopad na jejich koordinaci při uplatňování udržitelných postupů rybolovu. Omezila by rovněž stávající snahy organizací producentů v oblasti řízení. Ačkoliv se v EU zvyšují soukromé iniciativy zaměřené na udržitelné pořizování dodávek a spotřebu, tento nový vývoj na trhu se ještě musí rozšířit a zajistit si věrohodnost a vybudovat důvěru.

Hospodářská udržitelnost

Na základě možnosti č. 1 jsou přínosy organizací producentů omezeny na možnost využití intervenčních mechanismů. Není pravděpodobné, že by organizace producentů poskytovaly svým členům další služby, zejména s cílem lépe spojit jejich produkci s požadavky trhu a zvýšit hodnotu jejich produktů.

Pokud jde o dopad možnosti č. 2 na ceny při prvním prodeji, producenti budou muset pravděpodobně i nadále přebírat ceny na trhu, dokud se nenaučí svou nabídku účinně seskupovat a lépe propagovat svou produkci.

Pokud jde o možnost č. 3, srovnání s odvětvím ovoce a zeleniny prokazuje jednoznačný vzájemný vztah mezi úrovní strukturování produkce, cenovou stabilitou a přidanou hodnotou. Plánování a koncentrace nabídky by proto měly vést k větší stabilitě cen při prvním prodeji. Přiměřené odborné znalosti trhu by měly posílit postavení na trhu a schopnost předvídat vývoj trhu či krize na trhu. Vyšší vyjednávací síla producentů by měla vést k vyváženějšímu rozdělení přidané hodnoty. Přesnější informace pro spotřebitele ohledně původu (například o populaci, podoblasti FAO, vymezených námořních oblastech, jako je Biskajský záliv, Lamanšský průliv atd.) podpoří nákup místních produktů a zaměření se na udržitelnou spotřebu. Malá loďstva budou schopna lépe uvádět svou produkci na trh a obnoví se nebo podpoří důvěru spotřebitelů. Rozšíření požadavků týkajících se informací na zpracované produkty by rovněž uspokojilo očekávání spotřebitelů a pomohlo předcházet podvodům.

Zrušení nástrojů tržní politiky na základě možnosti č. 4 by odstranilo pobídky ke strukturování odvětví. Oslabilo by vyjednávací sílu producentů a omezilo jejich schopnost přizpůsobit nabídku poptávce (rozptýlená nabídka, nedostatečná koordinace mezi producenty). Dobrovolné informování spotřebitelů je schůdnou možností s ohledem na závazky hospodářských subjektů týkající se udržitelné produkce. Nedosáhne se tím však cíle spočívajícího v lepším informování spotřebitelů EU a zlepšení jejich znalostí o produktech rybolovu a akvakultury. Byly zaznamenány případy, kdy podvodná tvrzení o šetrnosti k životnímu prostředí vedla k oklamání či zmatení spotřebitelů, což podkopává veškeré pokusy o zlepšení obecné představy o odvětví.

Sociální udržitelnost

V rámci možnosti č. 1 a 2 budou dopady na příjmy velmi omezené, a to na straně jedné z důvodu, že se týkají pouze případů, kdy je nutno zamezit poklesu cen, a na straně druhé proto, že míra podpory je velmi nízká (0,2 % hodnoty produkce EU).

V rámci možnosti č. 3 má lepší strukturování na straně produkce podle očekávání vést k lepšímu předvídání krizí a k vyšší přidané hodnotě prostřednictvím diverzifikace marketingových strategií. To by mělo zvýšit úroveň zaměstnanosti a příjmů.

V rámci možnosti č. 4 bude mít zrušení tržních nástrojů pravděpodobně dopad na některá odvětví (malé konzervárny zpracovávající pelagické druhy), která by se mohla přemístit mimo EU. V těchto případech by mohl být dopad na zaměstnanost a příjmy v místním měřítku značný.

Srovnání jednotlivých možností

Na základě posouzených dopadů a zjištěných rizik byly jednotlivé možnosti srovnány se základním scénářem (zachování stávající situace), pokud jde o účelnost a účinnost ve vztahu k cílům a s ohledem na soudržnost s celkovými cíli EU (konkrétně cíli společné rybářské politiky, avšak rovněž jinými průřezovými záležitostmi). To lze shrnout následovně:

Podrobně byla vyhodnocena možnost č. 1, tj. zachování stávající situace, přičemž se usoudilo, že k splnění stávajících cílů je částečně neúčinná a příliš složitá. Společná organizace trhu se až dosud zaměřovala především na cenovou stabilitu prostřednictvím tržních intervencí. Ukázalo se, že tato možnost má malý dopad a nízkou účinnost; zabývá se spíše příznaky než skutečnými příčinami, vysílá nesprávné politické signály a ukládá hospodářským subjektům jen malou odpovědnost, či je nečiní odpovědnými vůbec. Po 12 letech od přijetí stávající společné organizace trhu se nyní zdá, že k řešení problémů na trhu EU není vhodná. V rámci reformované společné rybářské politiky by vedla k ještě větší neúčinnosti a případně by byla v rozporu s jejími základními cíli.

Cílem možnosti č. 2 je náprava hlavních nedostatků stávající společné organizace trhu navržením úprav a zjednodušení, které by zlepšily její fungování. Význam pro hlavní cíle reformy společné rybářské politiky by však byl sporný.

Možnost č. 4 by vedla k úplnému zrušení tržní politiky EU. Je pravdou, že vývoj je nyní více poháněn trhem a zvýšily se pobídky k udržitelnosti; závazky zpracovatelů a maloobchodníků spolu s větším tlakem ze strany nevládních organizací a občanské společnosti, pokud jde o získávání udržitelných produktů, by nás měly přiblížit našim cílům

v oblasti ochrany životního prostředí. Hlavní zjištěné problémy, a to složitá a roztříštěná nabídka v EU a riziko zavádějících nebo matoucích informací pro spotřebitele, by však byly vyřešeny pouze částečně. Odvětví bude ve skutečnosti příznána větší odpovědnost za řízení svých činností, nedostatečná podpora na strukturování produkce a neexistence doprovodných tržních opatření by však byly v rozporu s cílem reformy podporovat tržní nástroje (místo nákladných strukturálních opatření) a pomocí organizací producentů zlepšit uvádění jejich produktů na trh.

Možnost č. 3 navrhuje zlepšení tržní politiky pro odvětví rybolovu a akvakultury při současném přechodu na udržitelné produkční postupy. V oblasti organizace a uvádění produktů na trh lze k zvýšení předvídatelnosti nabídky a snížení transakčních nákladů učinit mnohé. Tato možnost zdůrazňuje úlohu hlavních zúčastněných stran při podpoře udržitelných postupů.

Na základě této možnosti by struktura a cíle nové tržní politiky byly mnohem širší a odvážnější:

- Upouští se od řady nástrojů, zejména mechanismů tržních intervencí. To znamená silné politické poselství a ohromné zjednodušení.
- Některé prvky, například obchodní normy a politika autonomních cel, zůstávají zachovány, jsou však pružnější; zavádí se dodatečné cíle (na podporu rozvoje prodeje na dálku nebo elektronického obchodu, rovných podmínek atd.).
- Jsou zdůrazněny jiné prvky: odvětví je reorganizováno s větším zaměřením na schopnost producentů řídit svou produkci a uvádět své produkty na trh; počítá se se zjednodušenou jednotnou podporou skladování (produkce má být uskladněna, zpracována a znovu uvedena na trh), značně se rozšiřuje rozsah a obsah informací poskytovaných spotřebitelům.
- Novým prvkem je středisko EU pro sledování trhu.

Posouzení dopadů reformy společné rybářské politiky dospělo k závěru, že je nezbytná dalekosáhlá reforma tržní politiky, která by měla posílit úlohu organizací producentů a meziodvětvových organizací a opatření k uvádění produktů na trh obecně. To přispěje k cílům reformy týkajícím se hospodářské udržitelnosti a rovněž pomůže dosáhnout environmentální udržitelnosti. Tržní politika by měla nasměrovat produkční činnosti do oblastí, v nichž jsou dobré tržní podmínky a kde existuje trh pro produkty rybolovu a akvakultury.

Tržní politika by měla pomoci zvýšit přidanou hodnotu produktů rybolovu a akvakultury v situaci, kdy se finanční podpora přesouvá od loďstva (zejména vrakování a dočasné zastavení rybolovných činností) ve prospěch inteligentních, ekologických, inovativních a tržně orientovaných řešení pro odvětví rybolovu a akvakultury. Provádění nové společné rybářské politiky by měly doprovázet a podporovat některé aspekty reformy trhu:

- Je třeba zmocnit organizace producentů k zajišťování řízení, prosazování a kontroly rybolovných činností svých členů.
- Tržní převoditelné rybolovné kvóty umožní odvětví rybolovu přizpůsobit kapacitu loďstva dostupným mořským zdrojům, aniž by byla nutná veřejná intervence;

organizace producentů by mohly odpovídat za kolektivní správu převoditelných rybolovných kvót.

- Je nutno pečlivě stanovit tržní opatření doprovázející aktivní politiku týkající se povinné vykládky všech úlovků v případě populací, na něž se vztahuje omezení odlovu, a tato opatření by mohly provádět organizace producentů.
- Je třeba ocenit selektivnější a udržitelnější produkční činnosti a upustit od strategií založených na objemu, a to prostřednictvím lepšího plánování produkce a uvádění produktů na trh ze strany organizací producentů a aktivnější úlohy spotřebitelů v EU díky tomu, že se mohou rozhodovat na základě informací.

Rozdíly v distribučních dopadech mezi jednotlivými oblastmi nebo regiony jsou velmi omezené v důsledku zcela jednotného přístupu organizací producentů k finančním nástrojům a všem pravidlům.

Z možnosti č. 3 bude mít velký prospěch široká škála zúčastněných stran. Větší odpovědnost a zdroje organizací producentů poskytnou nové obchodní příležitosti producentům produktů rybolovu a akvakultury, kteří budou považovat členství v těchto organizacích za přitažlivější. Nová celní politika zlepší předvídatelnost zásobování surovinami, což zpracovatelům umožní lépe plánovat své činnosti. Celé odvětví bude lépe koordinováno a bude vybízeno k zahajování iniciativ ve společném zájmu, zejména na podporu udržitelného rybolovu. Spotřebitelé se budou moci lépe rozhodovat na základě informací díky lepšímu a přesnějšímu označování produktů rybolovu a akvakultury. Zjednodušení a snížení administrativní zátěže bude mít kladný dopad na Komisi, správní orgány členských států a hospodářské subjekty.

Na základě analýzy dopadů podporuje GŘ MARE možnost č. 3, která se týká vypracování lepší politiky pro trh s produkty rybolovu a akvakultury.