



EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 13.7.2011
SEK(2011) 892 v konečném znění

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SHRNUTÍ POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

návrhu Komise na nařízení Evropského parlamentu a Rady

o společné rybářské politice

{KOM(2011) 425 v konečném znění}
{SEK(2011) 891 v konečném znění}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

1.1. Co společná rybářská politika (SRP) nesplnila

Současná společná rybářská politika nezajistila udržitelné využívání živých vodních zdrojů, i když byly v roce 2002 zavedeny nové nástroje pro řízení: dlouhodobé plány řízení, jejichž cílem je využívání rybích populací udržitelným způsobem a obnova nadměrně lovených populací, a regionální poradní sbory, které mají podpořit dialog mezi zúčastněnými stranami a Komisí.

Problémy, které jsou důvodem tohoto neplnění, spolu vzájemně souvisejí. Hlavní hnací silou nadměrného rybolovu je nadměrná kapacita. Snížení kvót určené k zamezení nadměrného rybolovu však nadměrnou kapacitu ještě zvýšilo. Nadměrná kapacita rovněž znamená nízký hospodářský výkon odvětví rybolovu — nízký hospodářský výkon však stimuluje nadměrný rybolov jako krátkodobé řešení zmenšujících se příjmů. Výsledkem jsou také opakované žádosti tohoto odvětví o finanční podporu z veřejných zdrojů, která udržuje nadměrnou kapacitu a stimuluje k odchylování se od vědeckých stanovisek při stanovování celkových přípustných odlovů. Vzhledem k těmto souvislostem lze problémy seřadit takto:

- Hlavním problémem společné rybářské politiky je nedostatečná environmentální udržitelnost v důsledku nadměrného rybolovu. Přispívají k tomu všechny další problémy. Nadměrná kapacita loďstev, odchylka od vědeckých stanovisek při stanovování celkových přípustných odlovů a nedostatečný výběr priorit při stanovování cílů jsou hlavní hnací silou nadměrného rybolovu. Dalšími faktory jsou relativní stabilita, vysoká míra výmětů, nedostatečné dodržování pravidel a chybějící vědecká stanoviska.
- Druhým problémem je špatná hospodářská udržitelnost, zejména odvětví rybolovu. Existuje řada loďstev, která jsou nezisková a citlivá na vnější šoky (např. vysoké ceny paliv).
- Třetím problémem je nedostatečná sociální udržitelnost, která se dotýká v první řadě odvětví rybolovu a oblastí závislých na rybolovu. Nízké mzdy a vážná bezpečnostní rizika znamenají, že odvětví rybolovu není zdrojem atraktivních pracovních míst pro potenciální novou generaci rybářů. V důsledku toho klesá v posledních 15 letech zaměstnanost, zejména v odvětví rybolovu, v řadě oblastí závislých na rybolovu.
- Za čtvrté má společná rybářská politika velmi složitý právní rámec, který podporuje mikrořízení a je překážkou dosažení environmentální udržitelnosti.
- Vnější rozměr společné rybářské politiky také dosáhl horších výsledků než se očekávalo, zejména pokud jde o environmentální udržitelnost, ale i v rámci mezinárodní správy.

1.2. Koho se dotýká společná rybářská politika a jak?

Zúčastněná strana	Popis	Klíčové zájmy
Odvětví rybolovu v EU	Majitelé plavidel ES a posádka	Zachování ziskovosti a živobytí
Závislé podniky a komunity	Podniky a komunity závislé na rybolovu	Zachování ziskovosti a živobytí

<i>Zpracovatelský průmysl</i>	Ti, kteří zpracovávají suroviny jak dovážené, tak odlovené ve vodách ES	Zachování ziskovosti a živobytí, stabilní dodávky
<i>Odvětvové regulační orgány)</i>	Vnitrostátní, regionální a místní orgány regulující rybolov	Zajištění účinného, efektivního a praktického rámce řízení, který sladí širokou škálu potřeb zúčastněných stran
<i>Odvětvový výzkum</i>	Vědeckovýzkumné instituce přispívající k zachování a řízení populací	Přispívání k účinnému režimu řízení rybolovu prostřednictvím včasného přístupu k vysoce kvalitním obsáhlým údajům
<i>Spotřebitelé</i>	Ti, kteří konzumují produkty rybolovu	Dostupnost, cena, kvalita a nutriční hodnoty produktů rybolovu s různou mírou kontroly z hlediska životního prostředí
<i>Země mimo EU</i>	Odvětví rybolovu v soutěži s loďstvy EU. Producenti akvakultury, vývozci do EU. Orgány v zemích mimo EU dostávající platby v rámci dohod o partnerství v odvětví rybolovu (FPA)	Protichůdné zájmy těch, kteří považují EU za velmi důležitý vývozní trh a zdroj příjmů, a malých místních rybářských komunit, které soupeří s loďstvy EU v rybolovu mimo vody EU o přístup k místním zdrojům
<i>Nevládní organizace, občanská společnost a občané EU</i>	Nevládní organizace hájící udržitelné řízení rybolovu Širší veřejnost, která má zájem a starost o rybolov a mořské prostředí	Zachovat populace ryb, mořskou biologickou rozmanitost a hodnotu životních podmínek oceánů, řek a jezer

1.3. Proč je nezbytná veřejná intervence?

Rybolov bývá charakterizován jako „tragédie obecní pastviny“: jednotlivci pracující ve prospěch vlastních zájmů mají tendenci nadměrně využívat společné zdroje a soupeřit s jinými o získání „svého“ podílu. Co jeden rybář uloví dnes, nemůže zítra chytit jiný. Při rozhodování o rybolovných právech neberou rybáři v úvahu náklady na odlovy, které vzniknou jiným (méně ryb k lovu, poškození stanovišť atd.). Při absenci regulativního zásahu týkajícího se přístupu budou populace využívány na úrovních, které povedou k jejich snížení a úbytku pod komerčně využitelnou úroveň. To opravňuje k regulativnímu zásahu a předpokládá nevyužití varianty „žádného zásahu EU“.

2. PRÁVO EU JEDNAT

Podle čl. 3 odst. 1 písm. d) Smlouvy o fungování Evropské unie má Unie výlučnou pravomoc v zachování biologických mořských zdrojů v rámci společné rybářské politiky. Podle čl. 4 odst. 2 písm. d) sdílí Unie pravomoci pro zbyvajících oblasti společné rybářské politiky.

Poslední reforma společné rybářské politiky se uskutečnila v roce 2002. Byla provedena nařízením Rady (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002. Článek 35 uvedeného nařízení obsahuje zvláštní ustanovení o posouzení kapitol II [Zachování a udržitelnost] a III [Úprava rybolovné kapacity] do konce roku 2012. Avšak závěry zvláštní zprávy Účetního dvora z roku 2007 o společné rybářské politice a také vlastní posouzení současné společné rybářské politiky Komisí vedly k překročení rámce této povinnosti a k navržení důkladné reformy společné rybářské politiky.

3. CÍLE SPOLEČNÉ RYBÁŘSKÉ POLITIKY

3.1. Cíle společné rybářské politiky podle Smlouvy

Cíle společné rybářské politiky jsou vytyčeny v čl. 3 písm. d), v čl. 4 písm. d) a v člancích 38 a 39 Smlouvy o fungování EU. Důležitý je i článek 11, protože stanoví, že požadavky na ochranu životního prostředí musí být zahrnuty do vymezení a provádění politik a činností Unie, zejména s ohledem na podporu udržitelného rozvoje. Podle článku 39 jsou cíle společné rybářské politiky, které jsou stejné jako v případě zemědělství, tyto:

- zvýšit produktivitu zemědělství podporou rozvoje technického pokroku a zajišťováním racionálního vývoje zemědělské výroby a optimálního využití výrobních činitelů, zejména pracovní síly;
- zajistit tak odpovídající životní úroveň zemědělského obyvatelstva, a to zejména zvýšením individuálních příjmů osob zaměstnaných v zemědělství;
- stabilizovat trhy;
- zajistit plynulé zásobování;
- zajistit spotřebitelům dodávky za rozumné ceny.

Tyto cíle jsou stejné jako cíle společné zemědělské politiky, ale musí být chápány ve specifickém kontextu odvětví rybolovu.

3.2. Obecné cíle reformy

Reformovaná společná rybářská politika dosáhne environmentální, hospodářské a sociální udržitelnosti, pokud jde o využívání rybolovných zdrojů. Z právního hlediska mají tyto cíle stejnou důležitost, ale žádného z nich nelze dosáhnout samostatně.

Avšak environmentální udržitelnost je základním principem úspěchu společné rybářské politiky. Analýza obsažená v hodnocení dopadů potvrdila, že „*bez výraznějšího zlepšení stavu populace zůstane hospodářská a sociální udržitelnost omezena*“. Vymezení problému nastínilo neuspokojivou situaci četných populací. Řešení tohoto problému bude vyžadovat sladění rybářského tlaku s environmentální udržitelností.

3.2.1. Environmentální udržitelnost

Environmentální udržitelností se rozumí využívání populací způsobem, kterým by nemělo být dotčeno jejich budoucí využívání. To by znamenalo uplatňování tlaku ze strany rybolovu v souladu s maximálním udržitelným výnosem, přičemž „*těchto cílů by mělo být u vyčerpaných populací dosaženo co nejrychleji a pokud možno nejpozději do roku 2015*“. Dosažením environmentální udržitelnosti bude zajištěno také dodržení povinnosti, podle níž mají mořská prostředí dosáhnout do roku 2020 dobrého environmentálního stavu, jak je stanoveno v rámcové směrnici o strategii pro mořské prostředí.

Dosažení environmentální udržitelnost znamená:

- a) zabránění nadměrnému rybolovu v krátkodobém horizontu;

- b) co největší snížení nadměrné kapacity a výmětů;
- c) zavedení systému rozhodování, který je v souladu s dlouhodobou udržitelností, flexibilní a přizpůsobivý místním podmínkám;
- d) stimulaci odvětví k převzetí větší odpovědnosti a k dodržování právních předpisů;
- e) zlepšení dostupnosti vědeckých stanovisek a hospodářských údajů.

3.2.2. *Hospodářská udržitelnost*

Hospodářská udržitelnost znamená mít rentabilní loďstva, která jsou dlouhodobě ekonomicky životaschopná. Totéž platí pro související zpracovatelské, pomocné a akvakulturní činnosti, působení v mezích stanovených environmentální udržitelností, činnost v kontextu konkurenčního světového trhu a vývoj spotřebních zvyklostí.

3.2.3. *Sociální udržitelnost*

Sociální udržitelností se rozumí přeměna rybolovu a souvisejících činností na zdroj atraktivních pracovních míst, která umožní přiměřenou životní úroveň osob závislých na těchto činnostech a zajistí životaschopnost rybářských komunit. Sociální udržitelnost v těchto oblastech musí spoléhat na hospodářskou diverzifikaci směrem k souvisejícím námořním aktivitám, jakož i na samotný rybolov.

3.2.4. *Další cíle: zjednodušení a snížení administrativní zátěže*

Reforma společné rybářské politiky musí přispívat k obecným cílům EU, pokud jde o omezení byrokratické zátěže. Zjednodušení znamená snížení počtu nařízení a jejich složitosti a sloučení veřejného financování do jediného finančního nástroje. Co se týče administrativní zátěže, reforma nezahrnuje žádný měřitelný makrocíl, protože platnost stávající politiky Komise v této oblasti skončí na konci roku 2012.

4. VARIANTY POLITIKY

Varianta zachování současného stavu v současné společné rybářské politice přetrvává, zohledňuje však nové právní předpisy, zejména dlouhodobé plány řízení ve stavu zrodu, nařízení o kontrolním režimu a nařízení NNN. Současný stav společné rybářské politiky odpovídá stavu, který bude v lednu 2013. Slouží jako kritérium pro hodnocení všech variant reformy.

Varianta 1 usiluje o dosažení environmentální udržitelnosti v pružném časovém horizontu a současné omezení krátkodobých negativních ekonomických a sociálních dopadů.

K jejím hlavním složkám patří:

- a) dosažení hodnoty Fmsy co nejdříve, ale s maximálním meziročním snížením TAC o -25 % (jako v současných dlouhodobých plánech řízení). V důsledku toho dosáhnou některé populace hodnoty Fmsy po roce 2015 (nejpozději však v roce 2020);
- b) používání pravidla „nejcennější“ pro smíšený rybolov;

c) využívání individuálních převoditelných práv pro vyloučení nadměrné kapacity. Individuální převoditelná práva by byla povinná pro průmyslová loďstva a dobrovolná pro malá loďstva a budou uplatňována po dobu čtyř let. Převádět je bude možné pouze v rámci členských států;

d) podpora z veřejných zdrojů zaměřená na reformu; subvence na loďstva (osa 1 stávajícího ERF) skončí;

e) společná organizace trhu se zaměřila na uvádění na trh, propagaci a diferenciaci trhu místních produktů;

f) náklady na licence k rybolovu v rámci dohod o partnerství v odvětví rybolovu (FPA) ponosou postupně majitelé lodí.

Varianta 2 usiluje o dosažení environmentální udržitelnosti bez pružného časového horizontu. Tato varianta má dosáhnout environmentální udržitelnosti do konce roku 2015, a to bez ohledu na krátkodobé ekonomické a sociální dopady. Zahrnuje velmi silný předpoklad, že náležitá vědecká stanoviska budou v tomto velmi krátkém časovém rozpětí k dispozici.

K jejím hlavním složkám patří:

a) dosažení hodnoty Fmsy do čtyř let od zahájení reformy;

b) používání pravidla „nejcitlivější“ pro smíšený rybolov;

c) využívání individuálních převoditelných práv k odstranění nadměrné kapacity, ale s převoditelností mezi členskými státy;

d) ukončení podpory z veřejných zdrojů a společné organizace trhu a

e) postupné ukončení dohody o partnerství v odvětví rybolovu (FPA).

Varianta 3 usiluje o dosažení environmentální udržitelnosti v časovém rámci při současné minimalizaci negativních sociálních dopadů. Tato varianta minimalizuje krátkodobé ekonomické a sociální dopady tím, že pro odvětví prodlužuje lhůtu k dosažení hodnoty Fmsy a k uplatnění individuálních převoditelných práv.

K jejím hlavním složkám patří:

a) dosažení hodnoty Fmsy co nejdříve, ale s maximálním meziročním snížením TAC o -15 %, aby více populací dosáhlo úrovní Fmsy až ke konci období;

b) používání pravidla „nejcennější“ pro smíšený rybolov;

c) využívání individuálních převoditelných práv jako u varianty 1, ale s delší lhůtou pro uplatnění;

d) podpora z veřejných zdrojů zaměřená na reformu, ale s větším důrazem na sociální otázky;

e) omezená revize společné organizace trhu, vypuštění některých forem tržní intervence.

Varianta 4 usiluje o dosažení environmentální udržitelnosti v pružném časovém horizontu a současné omezení krátkodobých negativních ekonomických a sociálních dopadů, avšak bez individuálních převoditelných práv uskutečňovaných Evropskou unií. Tato varianta je ekvivalentem varianty 1, ale bez individuálních převoditelných práv

zaměřujících se na nadměrnou kapacitu. Členské státy mají volnost rozhodnout, zda individuální převoditelná práva uplatní.

Analyzovány byly i dvě další varianty:

Varianta 1a je ekvivalentní variantě 1, ale používá pravidlo „nejcitlivější“ varianty 2 pro smíšený rybolov.

Varianta 2a je ekvivalentní variantě 2, ale používá maximální meziroční snížení TAC o - 25 % jako u varianty 1.

5. POSOUZENÍ VARIANT

Použitá metodika definovala:

a) měřitelné úkoly vedoucí ke splnění cílů a

b) soubor ukazatelů dopadu pro vyjádření pokroku při dosahování cílů. Další ukazatele se týkají správy, administrativní zátěže a zjednodušení. Hodnota ukazatelů bude měřena a porovnávána za roky 2012, 2017 a 2022 (za rok 2020 ohledně vlivu na životní prostředí). Posouzení dopadů kombinuje kvantitativní a kvalitativní analýzu.

5.1. Environmentální udržitelnost

Všechny varianty reformy výrazně překonávají variantu zachování současného stavu z hlediska environmentální udržitelnosti. Zdá se, že nejefektivnější je varianta 2, a to jak v krátkodobém, tak i v dlouhodobém horizontu. Její environmentální složka je však neuskutečnitelná vzhledem k tomu, že na vypracování potřebných vědeckých stanovisek nezbývá mnoho času. Varianta 1a vede k nejlepším výsledkům. Varianty 1, 2a a 3 povedou k velmi dobrým výsledkům, i když budou nižší než v případě varianty 1a, zejména do roku 2020. Udržování nadměrné kapacity uvedené ve variantě 4 významně snižuje její výsledky v oblasti životního prostředí.

Varianta 1a má největší potenciál ke snížení nežádoucích úlovků tím, že kombinuje nejlepší výsledky v oblasti životního prostředí, pravidlo „nejcitlivější“ pro smíšený rybolov, individuální převoditelná práva a regionalizační složku. Pravidlo „nejcennější“ uvedené ve variantě 1 omezuje její potenciál snížení výmětů.

Výsledkem varianty zachování současného stavu a varianty 4 jsou největší loďstva, a to v krátkodobém i dlouhodobém horizontu. Z variant 1 a 3 vyplývá největší snížení loďstev.

5.2. Hospodářská udržitelnost

Varianta zachování současného stavu nedosáhne hospodářské udržitelnosti. Varianty 1 (a 1a) jsou nejefektivnější jak v krátkodobém, tak i v dlouhodobém horizontu. Varianta 2 má poněkud lepší výsledky než varianty 2a a 3. Varianta 4 je podstatně horší v důsledku udržování nadměrné kapacity.

Zpracovatelský průmysl závislý na dovážených surovinách by nebyl ovlivněn. Pokud jde o zpracovávání místních vykládek, mají varianty 1 a 1a nejlepší krátkodobé a dlouhodobé výsledky. V případě doplňkových služeb by v závislosti na velikosti loďstva byly nejlepší výkony podle varianty zachování současného stavu následované výkony podle varianty 4.

5.3. Sociální udržitelnost

Všechny varianty znamenají podstatný pokles zaměstnanosti v odvětví rybolovu. Vzhledem k menšímu snížení velikosti loďstva je tento pokles relativně nejnižší podle varianty zachování současného stavu, za níž těsně následuje varianta 4. Pokud jde však o mzdy, jsou výsledky podle varianty zachování současného stavu velmi slabé, zatímco podle varianty 1 (a 1a) velmi dobré. Kombinace zaměstnanosti a mezd ukazuje, že varianty 1 (a 1a) by přinesly nejlepší výsledky.

5.4. Zjednodušení a administrativní zátěž

Pokud jde o zjednodušení, jakákoli varianta překoná variantu zachování současného stavu. Regionální přístupy podle variant 1 (a 1a), 2 (a 2a) a 4 by také měly dále zjednodušit společnou rybářskou politiku.

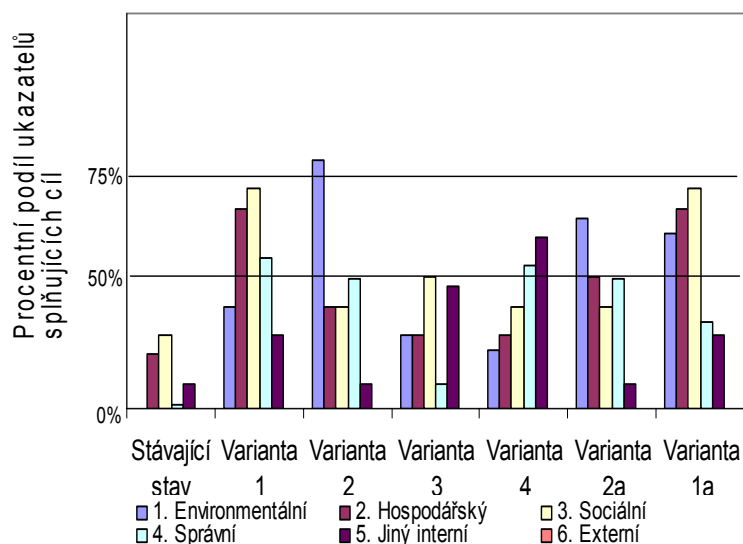
Z hlediska nákladů na řízení by důležitým doplňkem bylo obdržení vědeckých stanovisek a hospodářských údajů. Zavedení individuálních převoditelných práv by znamenalo určitou administrativní zátěž pro členské státy i EU; část z těchto nákladů by mohlo získat odvětví. Konečně je třeba uvést, že ukončením dohod o partnerství v odvětví rybolovu nebo úhradou nákladů za přístup majiteli plavidel by se snížily náklady na řízení na úrovni EU. Stručně řečeno, nejlevnější by byla varianta zachování současného stavu následovaná variantou 4, protože by neexistovaly žádné náklady spojené s individuálními převoditelnými právy. Varianta 1a by byla nejnákladnější vzhledem k nutnosti získat vědecká stanoviska týkající se nejcitlivějších populací.

5.5. Vnější rozměr

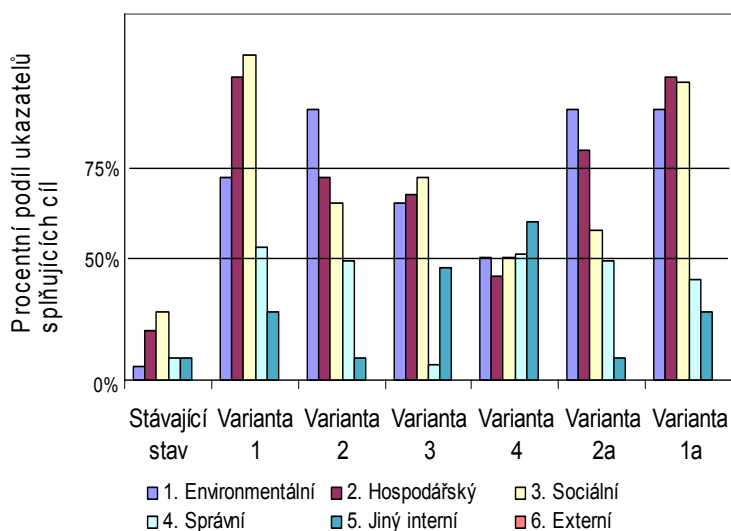
Nejlepší výkony odpovídají variantě 1 (a 1a).

6. POROVNÁNÍ VARIANT: UPŘEDŇOSTNOVANÁ VARIANTA (UPŘEDŇOSTŇOVANÉ VARIANTY)

Obrázek 1 — Porovnání variant. Úroveň EU v roce 2017



Obrázek 2 — Porovnání variant. Úroveň EU v roce 2022



Obecně se ukazuje, že nejlepší celkové výsledky poskytují varianty 1 a 1a. Studie čtyř regionů závislých na rybolovu (Bretaň, Galicie, Sicílie a Skotsko) potvrzuje tyto výsledky na regionální úrovni. Varianty 1 (a 1a) jsou nejefektivnější i z hlediska vnějšího rozměru.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

Roční pokrok bude monitorován na základě vědeckých stanovisek, z hlediska cíle Fmsy a na základě hospodářských/sociálních údajů obdržných od členských států z hlediska hospodářské a sociální udržitelnosti.

Co se týče hodnocení, bude nějakou dobu trvat, než reformovaná společná rybářská politika přinese ovoce, a tak by měl být střednědobý přezkum potenciálně proveden za rok 2017, pro

který byla provedena modelace. Přezkoumání by mělo porovnat plánované a skutečné hodnoty těchto ukazatelů:

- Dopady na životní prostředí: populace na úrovni Fmsy, velikost loďstva a pokrok v individuálním převoditelném právu
- Ekonomické dopady: výnos, hrubá přidaná hodnota, příjem/minimální zdanitelný příjem a čisté ziskové rozpětí
- Sociální dopady: zaměstnanost (v ekvivalentech plného pracovního úvazku) a mzdy posádky v ekvivalentech plného pracovního úvazku

Čísla za rok 2017 by byla k dispozici v roce 2019. Hodnocení by proto mělo být provedeno v roce 2019.