

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu dne 22.4.2009
KOM(2009)163 v konečném znění

ZELENÁ KNIHA

Reforma společné rybářské politiky

ZELENÁ KNIHA

Reforma společné rybářské politiky

OBSAH

1.	Vize evropského rybolovu v roce 2020	4
2.	Úvod.....	4
3.	Současná společná rybářská politika a její výsledky	6
4.	Jak překonat pět strukturálních nedostatků rybářské politiky.....	8
4.1.	Řešení hluboko zakořeněného problému nadměrné kapacity loďstev.....	8
4.2.	Usměrnění cílů rybářské politiky	9
4.3.	Zaměření rámce pro rozhodování na klíčové dlouhodobé zásady	10
4.4.	Výzva průmyslu, aby převzal více zodpovědnosti při provádění SRP	11
4.5.	Rozvoj kultury dodržování pravidel.....	13
5.	Další zlepšení v řízení rybolovu EU	14
5.1.	Režim rozlišeného rybolovu na ochranu malých pobřežních loďstev?	14
5.2.	Jak z našeho rybolovu získat co nejvíce	15
5.3.	Relativní stabilita a přístup k pobřežním lovištím	15
5.4.	Obchod a trhy – od úlovku ke spotřebiteli	16
5.5.	Začlenění společné rybářské politiky do širšího kontextu námořní politiky	18
5.6.	Znalostní základna pro rybářskou politiku.....	19
5.7.	Strukturální politika a veřejná finanční podpora.....	20
5.8.	Vnější dimenze.....	21
5.9.	Akvakultura.....	24
6.	Další postup.....	24
7.	Vyjádřete svůj názor	25
8.	Zkratky	26

1. VIZE EVROPSKÉHO RYBOLOVU V ROCE 2020

Ryby, představující pro lidstvo hlavní zdroj vysoce kvalitních živočišných bílkovin a zdraví prospěšného tuku, zažívají na trhu opět silný růst a znovu se prosadily jako pravidelná složka jídelníčku více než půl miliardy evropských spotřebitelů. Soustavný pokles úlovků evropských loďstev skončil okolo roku 2015. Přestože se Evropa i nadále z velké části spoléhá na dovoz ryb, tento podíl se začíná obracet. Ryb ulovených nebo vyprodukovaných v Evropě si spotřebitelé cení a uznávají je jako produkt vysoké kvality.

Přehnaný nadměrný odlov s těžkým dopadem na pobřežní ekonomiky se stal věcí minulosti. Stav téměř všech populací ryb v Evropě byl obnoven na úroveň maximálního udržitelného výnosu. V případě mnoha populací to znamená, že ve srovnání s úrovní roku 2010 podstatně vzrostly. Rybářům tyto větší populace ryb složené z dospělých a větších ryb přinášejí vyšší výdělky. Mladí lidé z pobřežních oblastí rybolov opět považují za atraktivní a stabilní prostředek obživy.

Odvětví rybolovu v Evropě je nyní finančně daleko silnější. Průmyslový segment loďstva je efektivní a nezávisí na veřejné finanční podpoře. Provozuje lodě, které nepoškozují životní prostředí a jeho velikost odpovídá objemu ryb, který je oprávněn lovit. Na opačném konci spektra podniky zabývající se drobným rybolovem i nadále produkují vysoce kvalitní čerstvé ryby, jež se konzumují na místě a jsou uváděny na trh s označením kvality a původu, které rybářům poskytuje vyšší hodnotu. Stále se zvyšující podíl Evropanů žijících podél pobřeží našeho kontinentu představuje rostoucí poptávku po lokálně produkovaných potravinách vysoké kvality. Jejich práce se také mnohem více začlenila do ostatních hospodářských odvětví, jež jsou pro pobřežní oblasti klíčová. Produkční a tržní řetězec nabízí orgánům i spotřebitelům napříč celým odvětvím plnou transparentnost ohledně původu surovin „ze sítě až na talíř“. Evropské odvětví akvakultury je rovněž významným dodavatelem ryb pro zákazníky v Evropě: zůstává v popředí technologického vývoje a i nadále vyváží know-how a technologie mimo Evropu.

Společná rybářská politika EU byla zracionalizována, je nyní podstatně levnější a její řízení je jednodušší. Rozhodovací procesy umožňují přijímat konkrétní technická rozhodnutí s těsnějším zapojením rybářů. Provozovatelům rybářských plavidel jsou poskytovány pobídky k odpovědnému chování, očekává se od nich však také, že budou dodržovat základní zásady SRP. Zúčastněné strany se plně podílejí na rozhodnutích a debatách o provádění politiky. Kontrola rybolovu je nyní daleko efektivnější.

Za hranicemi Evropy pokračuje EU v celosvětové podpoře dobré námořní správy a odpovědného rybolovu. Dohody s třetími zeměmi nyní kladou větší důraz na posílení evropského příspěvku k rozvoji místního rybolovu, investic a dobré námořní správy. Byly zavedeny nové regionální programy pro zlepšení kontroly a vědeckého sledování populací ryb, do nichž se zapojila většina států světa s významným odvětvím rybolovu.

2. ÚVOD

Výše popsaná vize budoucnosti nemá téměř nic společného se současnou realitou nadměrného odlovu, nadměrné kapacity loďstev, vysokých subvencí, nízké

ekonomické odolnosti a klesajícího objemu ryb ulovených evropskými rybáři. Současná SRP nefunguje dostatečně dobře, aby těmto problémům zabránila.

Komise však věří, že celková a základní reforma společné rybářské politiky (SRP) a opětovná aktivizace odvětví rybolovu mohou přinést dramatickou změnu, které je třeba ke zvrácení aktuální situace. Nesmí to být zase další nesystematická reforma probíhající po malých částech, ale radikální změna zasahující klíčové důvody začarovaného kruhu, v němž je evropský rybolov v posledních desetiletích uvězněn.

Odvětví rybolovu hraje zásadní roli v zásobování občanů Evropy potravinami a v podpoře živobytí v evropských pobřežních oblastech. Zajištění jeho budoucnosti je – a musí zůstat – významným politickým cílem Evropské unie. Tato budoucnost musí být zajištěna v náročném a proměnlivém kontextu:

Evropské populace ryb po desetiletí trpí nadměrným odlovem a rybářská loďstva jsou v poměru k dostupným zdrojům stále příliš velká. Tato kombinace znamená, že příliš mnoho plavidel loví příliš málo ryb a mnohé části evropského loďstva nejsou ekonomicky životaschopné. Výsledkem je pokračující pokles objemu mořských produktů ulovených v evropských vodách: více než polovina ryb zkonsumovaných na evropském trhu je nyní dovážena. Vysoká kolísavost cen ropy a finanční krize prohloubily nízkou ekonomickou odolnost rybolovu.

Na odvětví rybolovu již nelze pohlížet v izolaci od jeho širšího mořského prostředí a od dalších politik týkajících se námořních činností. Rybolov je silně závislý na přístupu k námořnímu prostoru a zdravým mořským ekosystémům. Dopady změny klimatu již působí na evropská moře a vyvolávají změny ve velikosti a distribuci populací ryb. S tím, jak jsou stále větší části našich moří a pobřeží věnovány jinému využití, roste i soutěž o námořní prostor. Rybářské ekonomiky jsou silně ovlivněny širšími trendy v zaměstnanosti a rozvoji pobřežních oblastí, včetně vzniku nových odvětví nabízejících příležitosti k přeměně nebo k diverzifikaci příjmů. Přehodnocení SRP proto od nás všech vyžaduje, abychom se podívali na širší obrázek námořních činností z nové perspektivy, jak to prosazuje integrovaná námořní politika (IMP) a její environmentální pilíř, rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí¹.

Povědomí o vysoké důležitosti našich oceánů a moří roste, stejně jako potřeba je uchovávat a udržitelným způsobem využívat. To se projevilo v mnohem silnějším důrazu na ekologickou udržitelnost rybolovu po celém světě. Světový summit o udržitelném rozvoji v roce 2002 formuloval konkrétní cíle pro řízení rybolovu, včetně obnovy populací ryb na úroveň maximálního udržitelného výnosu (MSY)² do roku 2015, které musí vzít v úvahu veškeré orgány v oblasti řízení rybolovu. Významné kroky pro omezení dopadu rybolovu na volném moři byly přijaty také v OSN. V důsledku rostoucích obav o bezpečnost potravin v EU i ve světě je stále důležitější řídit a využívat přírodní zdroje odpovědně a neohrožovat jejich

¹ Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. června 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky (rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí), Úř. věst. L 164, 25.6.2008.

² Maximální udržitelný výnos je maximální roční úlovek, který je možné v průměru rok po roce odebírat z populace ryb, aniž by se zhoršila její produktivita. Rybolov překračující v krátkodobém horizontu maximální udržitelný výnos povede v dlouhodobějším horizontu k menším příležitostem k odlovu, jelikož populace ryb bude vylovena.

budoucnost. Vzhledem k potřebě omezit emise skleníkových plynů je stále obtížnější odůvodnit některé metody rybolovu, jež jsou z hlediska spotřeby pohonných hmot nejnáročnější.

Spotřebitelé, zpracovatelský průmysl a odvětví maloobchodu tyto obavy stále více sdílejí a požadují záruky, že ryby, které konzumují a prodávají, pocházejí z řádně řízeného a udržitelného rybolovu.

Evropská rybolovná činnost musí být jasně založena na ekonomicky racionálních zásadách. Loďstva musí zlepšit svou ekonomickou odolnost a přizpůsobit se změnám životního prostředí a trhů. Jsou podnikány určité kroky k přizpůsobení včetně dobrovolného vyřazování plavidel a vývoje směrem k metodám rybolovu, jež jsou méně náročné z hlediska spotřeby pohonných hmot. Za účelem zlepšení ekonomické životaschopnosti byly přijaty některé iniciativy pro zlepšení kvality, informovanosti spotřebitelů a vztahu mezi nabídkou a poptávkou. Tyto kroky však k přizpůsobení se změnám a obnovení ekonomické životaschopnosti odvětví zdaleka nestačí.

Smlouvy o EU stanovují řízení rybolovu jako jednu z výhradních pravomocí Společenství. Důvodem je to, že ryby se pohybují napříč jurisdikcemi jednotlivých států a rybáři je sledovali dlouho před zřízením výlučných ekonomických zón (EEZ) a vznikem SRP. Sdílíme mořské ekosystémy, na nichž náš rybolov závisí. Činnost jednoho loďstva má proto přímý vliv na budoucí rybolovná práva ostatních, využívajících stejnou populaci ryb a stejný ekosystém. Obchod s produkty rybolovu je rovněž silně integrován.

SRP nyní vstupuje do nového kola reformy. Cílem této zelené knihy je podnítit debatu o reformě a poskytnout tak Komisi zpětnou vazbu a vést její práci.

3. SOUČASNÁ SPOLEČNÁ RYBÁŘSKÁ POLITIKA A JEJÍ VÝSLEDKY

Mezi hlavní změny SRP provedené v roce 2002 patřilo následující:

- vývoj směrem k dlouhodobější perspektivě řízení rybolovu díky zavedení plánů obnovy a řízení;
- zvýšené odhodlání k integraci environmentálních otázek do řízení rybolovu;
- větší zapojení zúčastněných stran díky zřízení regionálních poradních sborů (RAC);
- nová politika týkající se loďstva, která zrušila povinné cíle pro snížení kapacity a nahradila je vnitrostátními stropy, v jejichž rámci si členské státy mohou svobodně zvolit způsob provádění své politiky týkající se loďstva;
- zavedení intenzity rybolovu, například omezením počtu dní, ve kterých smí plavidlo provádět činnost na moři, jako základní nástroj řízení rybolovu, zejména v kontextu víceletých plánů obnovy;
- výběrovější využívání veřejných finančních prostředků na podporu rozvoje odvětví díky ukončení využívání veřejné podpory na stavbu nových plavidel,

pomocí strukturální politiky, která lépe odpovídá cílům SRP, a s větším důrazem na diverzifikaci v pobřežních oblastech;

- nové dvoustranné dohody o rybolovu, jejichž cílem je rozvoj partnerství s dotčenými třetími zeměmi.

Cíle dohodnuté v roce 2002 pro dosažení udržitelného rybolovu však celkově nebyly splněny.

Mořské ekosystémy evropských vod jsou potenciálně schopny podporovat vysokou produktivitu populací ryb. Většina populací ryb však byla odlovena. Odlov 88 % populací ryb Společenství překračuje maximální udržitelný výnos: to znamená, že tyto populace ryb by se mohly zvětšit a vytvořit větší objem hospodářské produkce, pokud by byly pouze po několik let ponechány pod menším tlakem ze strany rybolovu. 30 % těchto populací je mimo bezpečné biologické limity, což znamená, že nemusí být schopny obnovovat své stavy³. Evropský rybolov dnes závisí na mladých a malých rybách, které jsou většinou uloveny předtím, než se mohou rozmnožit. Například 93 % objemu tresky v Severním moři je uloveno dříve, než se může rozmnožit⁴. Tento celkový obrázek zakrývá významné odchylky u jednotlivých mořských regionů a druhů. Evropský rybolov nicméně podřívá svou vlastní ekologickou a hospodářskou základnu.

Několik loďstev EU je ziskových i bez veřejné podpory, avšak většina evropských rybářských loďstev je buď ve ztrátě nebo dosahuje jen nízkého zisku. Celkově slabé výkony způsobuje chronicky nadměrná kapacita, jejíž příčinou i následkem je nadměrný odlov: loďstva jsou schopna odlovit mnohem více, než lze bezpečně odejmout, aniž by byla ohrožena budoucí produktivita populací. Snižování kapacity v minulých letech nebylo dostatečné k prolomení tohoto začarovaného kruhu. Existují podstatné odchylky u jednotlivých mořských regionů a loďstev, nicméně v průměru se stav loďstev snížil pouze o 2 % ročně. Toto snížení je v podstatě kompenzováno technickým pokrokem v účinnosti rybolovu (odhadovaným na 2–3 % ročně). Nerovnováha mezi loďstvem a rybami, jež jsou k dispozici, nebyla napravena. Celkovým výsledkem jsou snížené vykládky a větší závislost trhu EU na dovozu.

Dalším významným důsledkem začarovaného kruhu nadměrného odlovu, nadměrné kapacity a nízké ekonomické odolnosti je silný politický tlak na zvýšení krátkodobých rybolovných práv na úkor budoucí udržitelnosti odvětví. Odvětví a členské státy si pod soustavným politickým a hospodářským tlakem vyžádaly nespočetné odchylky, výjimky a specifická opatření. V mnoha případech si odvětví našlo cestu, jak krátkodobý negativní hospodářský dopad těchto opatření neutralizovat, což vedlo k potřebě ještě podrobnějších opatření. Dokumentace, rozhodovací proces, provádění a kontrola rozsáhlého a rozmanitého odvětví evropského rybolovu prostřednictvím takového mikrořízení jsou stále složitější, obtížnější pro pochopení a jejich řízení a kontrola jsou velmi nákladné.

³ Podle hodnocení Mezinárodní rady pro průzkum moří (ICES) z roku 2008. Uvedená čísla se týkají populací, u nichž existuje dostatek informací nutných ke zhodnocení jejich stavů. Není důvod domnívat se, že u populací, o nichž máme nedostatečné informace, je situace lepší.

⁴ Podle údajů ICES.

Tato situace vznikla v kontextu silné veřejné finanční podpory poskytované odvětví rybolovu, přičemž jedním z důsledků bylo umělé udržování nadbytečné rybolovné kapacity. Vedle přímé podpory z Evropského rybářského fondu a podobných vnitrostátních režimů podpory je odvětví příjemcem řady nepřímých subvencí, z nichž nejdůležitější je celkové osvobození od daní z paliv. Na rozdíl od jiných odvětví má rybolov také výhodu volného přístupu k přírodním zdrojům, které využívá, a nemusí přispívat na náklady veřejné správy související s jeho činností, např. v oblasti kontroly a bezpečnosti na moři. V několika členských státech bylo odhadnuto, že náklady, které rybolov představuje pro veřejné rozpočty, přesahují celkovou hodnotu úlovků. To jednoduše řečeno znamená, že evropští občané platí za své ryby téměř dvakrát: jednou v obchodě a podruhé prostřednictvím svých daní.

4. JAK PŘEKONAT PĚT STRUKTURÁLNÍCH NEDOSTATKŮ RYBÁŘSKÉ POLITIKY

Komise se domnívá, že výše uvedené důsledky jsou způsobeny pěti hlavními strukturálními nedostatky:

- hluboko zakořeněný problém nadměrné kapacity loďstev;
- nepřesné politické cíle, mající za následek neadekvátní pokyny pro rozhodování a provádění;
- systém rozhodování upřednostňující krátkodobé zaměření;
- rámec, který odvětví neposkytuje dostatečnou odpovědnost;
- nedostatek politické vůle k zajištění dodržování předpisů a špatná úroveň jejich dodržování v rámci odvětví.

4.1. Řešení hluboko zakořeněného problému nadměrné kapacity loďstev

Navzdory soustavnému úsilí zůstává základním problémem SRP nadměrná kapacita loďstev. Evropská loďstva jsou ve vztahu k dostupným zdrojům celkově stále o mnoho větší a tato nerovnováha je jádrem všech problémů souvisejících s nízkými ekonomickými výkony, slabým vynucováním předpisů a nadměrně využívanými zdroji. V budoucí SRP musí být vestavěné mechanismy, které zajistí přizpůsobení evropských rybářských loďstev dostupným populacím ryb a to, že jejich velikost zůstane těmto populacím přiměřená. Je to nezbytnou podmínkou pro fungování všech ostatních pilířů této politiky.

Nadměrná kapacita evropských rybářských loďstev byla řešena různými prostředky. EU se opakovaně pokoušela provést strukturální opatření, jejichž cílem bylo snížit stav jejího rybářského loďstva, včetně financování programů vrakování plavidel. Zkušenosti však ukazují, že stálá podpora vrakování nevede k účinnému snížení kapacity, jelikož provozovatelé jednoduše zahrnou vrakovací prémii do budoucích investičních rozhodnutí. Jednorázové vrakovací programy budou pravděpodobně účinnější.

Účinnějším a levnějším způsobem snížení nadměrné kapacity a také způsobem, u něhož musí odvětví přijmout více odpovědnosti, může být použití tržních nástrojů, jako jsou převoditelná práva k rybolovu. Několik členských států podniklo

v minulých letech kroky směrem k používání takových nástrojů. To obecně vedlo k racionálnějšímu investičním rozhodnutím a ke snížení kapacity tím, jak provozovatelé přizpůsobují svá loďstva svým rybolovným právům, aby dosáhli ekonomické efektivity⁵. Takové systémy lze doplnit vhodnými ochrannými doložkami bránícími nadměrné koncentraci vlastnictví nebo nepříznivým dopadům na malá rybářství a pobřežní oblasti.

- Měla by být kapacita omezena prostřednictvím právních předpisů? Pokud ano, jak?
- Je řešením fond pro jednorázové vrakování?
- Mohla by se na podporu snížení kapacity velkých loďstev více používat převoditelná práva (individuální nebo kolektivní) a pokud ano, jak by bylo možné tento přechod uskutečnit? Jaké ochranné doložky by se měly zavést, pokud má být takový systém proveden? Bylo by možné provést další opatření se stejným účinkem?
- Měla by se tato volba ponechat zcela na členských státech nebo existuje potřeba společných norem na úrovni mořských regionů nebo na úrovni EU?

4.2. Usměrnění cílů rybářské politiky

Aktuální nařízení o SRP uvádí, že „společná rybářská politika zajistí takové využívání živých vodních zdrojů, které umožní udržitelné hospodářské, environmentální a sociální podmínky“⁶. Není stanoveno žádné pořadí těchto cílů a přestože jsou uvedeny přímé odkazy na přijetí preventivního a ekosystémového přístupu, není zřejmé, jak to souvisí s hospodářskými a sociálními podmínkami. Neexistují jasné ukazatele a kritéria, jež by mohly poskytnout konkrétnější pokyny nebo pomoci s měřením úspěchů této politiky.

Hospodářská a sociální udržitelnost vyžaduje produktivní populace ryb a zdravé mořské ekosystémy. Hospodářské a sociální životaschopnosti rybolovu je možné dosáhnout jen obnovou produktivity populací ryb. Ekologické, hospodářské a sociální cíle proto v dlouhodobém horizontu nejsou v konfliktu. Tyto cíle se však mohou střetávat – a střetávají se – v horizontu krátkodobém, obzvláště pokud musí být dočasně omezena rybolovná práva, aby se obnovily nadměrně odlovené populace ryb. Podpora velkorysejších krátkodobých rybolovných práv byla často odůvodňována sociálními cíli jako je zaměstnanost: výsledkem bylo vždy další ohrožení stavu populací a budoucnosti rybářů, kterým poskytují živobytí. Má proto zásadní význam, aby jakékoli kompromisy, jež mají zmírnit okamžité hospodářské a sociální dopady snižování rybolovných práv, zůstaly slučitelné s dlouhodobou ekologickou udržitelností, včetně vývoje k rybolovu v rámci maximálního udržitelného výnosu, eliminaci výmětů a zajištění nízkého ekologického dopadu rybolovu.

⁵ Analýza stávajících nástrojů řízení rybolovu na základě rybolovných práv (RBM) ve členských státech a zavádění osvědčených postupů v EU. Studie Evropské komise, 2009.

⁶ Nařízení Rady (ES) č. 2371/2002 ze dne 20. prosince 2002 o zachování a udržitelném využívání rybolovných zdrojů v rámci společné rybářské politiky.

Ekologická udržitelnost je proto základním předpokladem hospodářské a sociální budoucnosti evropského rybolovu.

- Jakým způsobem jasně a s určením priorit definovat cíle ekologické, hospodářské a sociální udržitelnosti, aby bylo možné v krátkodobém horizontu poskytovat pokyny a v dlouhodobém horizontu zajistit udržitelnost a životaschopnost rybolovu?
- Mělo by cílem budoucí SRP být udržování pracovních příležitostí v odvětví rybolovu nebo vytváření alternativních pracovních příležitostí v pobřežních oblastech prostřednictvím integrované námořní politiky a dalších politik EU?
- Jak definovat ukazatele a cíle pro provádění, aby poskytovaly vhodné pokyny pro rozhodování a odpovědnost? Jak určit termíny pro dosažení cílů?

4.3. Zaměření rámce pro rozhodování na klíčové dlouhodobé zásady

Současný rámec pro rozhodování SRP nerozlišuje zásady od provádění: veškerá rozhodnutí jsou přijímána v Radě na nejvyšší politické úrovni. Následkem je zaměření na krátkodobé ohledy na úkor dlouhodobější environmentální, hospodářské a sociální udržitelnosti evropského rybolovu. Dalším důsledkem je skutečnost, že SRP upravují nesmírně podrobná nařízení Rady, která ponechávají velmi malý prostor pro flexibilitu při jejich provádění. Tato krajně neuspokojivá situace je nepochybně hlavním důvodem, proč zúčastněné strany SRP kritizují. Pod jejich úhlem pohledu rozhoduje „Brusel“ – ve skutečnosti Rada ministrů pro rybolov – o každém detailu provádění rybářské politiky.

Na základě Lisabonské smlouvy by se na veškerá rozhodnutí ohledně rybolovu kromě stanovení ročních rybolovných práv použil postup spolurozhodování (v jehož rámci Rada a Evropský parlament přijímají rozhodnutí společně). Potřeba přehodnotit aktuální přístup ohledně mikrořízení na nejvyšší politické úrovni a sladit rozhodování v rámci SRP s ostatními politikami EU, tj. vytvořit jasnou hierarchii mezi základními zásadami a technickým prováděním, je tak ještě naléhavější.

Jednou z možností by bylo delegovat více činností současného podrobného řízení na spolupráci Komise s členskými státy a Evropským parlamentem prostřednictvím postupu projednávání ve výběrech. V rámci tohoto postupu Komise připravuje návrhy za úzké konzultace s členskými státy a Evropským parlamentem.

Další možností k pečlivému zvážení by bylo vycházet, kdekoli to bude možné, ze specifického regionálního řízení prováděného členskými státy, podléhajícího normám a kontrole Společenství. Smlouva stanoví, že tato politika musí být založena na výlučné pravomoci Společenství, avšak to by nebránilo delegování prováděcích rozhodnutí na členské státy, pokud budou vázány rozhodnutími o zásadách, přijatých na úrovni Společenství. Například rozhodnutí o určitých zásadách a normách, jako je rybolov v rámci maximálního udržitelného výnosu, přizpůsobení kapacity loďstev dostupným zdrojům nebo eliminace výmětů by zůstala na úrovni Společenství, bylo by však poté na členských státech, aby si upravily svůj rybolov v rámci těchto norem Společenství. Toto delegování by ve většině případů muselo být organizováno na úrovni mořských regionů, jelikož sdílené populace ryb a sdílené ekosystémy pokrývají široké zeměpisné oblasti a nemohou být řízeny jednotlivými členskými

státy jednajícími izolovaně. Členské státy by proto musely spolupracovat na vypracování požadovaných struktur. Toto uspořádání vyžaduje efektivní systém kontroly ze strany Společenství, zajišťující ochranu společných norem při provádění této politiky.

Ponecháme-li Radu a Parlament, aby se zaměřily na zásady a prováděcí rozhodnutí delegujeme na členské státy, Komisi a/nebo samosprávu odvětví, dostane se politika na místo, které jí náleží, bude jednodušší a levnější. Provádění by tak bylo citlivější ke konkrétním místním podmínkám a odvětví by získalo více odpovědnosti pro ovlivňování své budoucnosti. Vládám a odvětví by to umožnilo přizpůsobit provádění politiky svým potřebám a najít nejlepší technická a hospodářská řešení.

Je rovněž třeba posoudit roli poradních struktur, jako je Poradní výbor pro rybolov a akvakulturu (ACFA) nebo regionální poradní sbory, v tomto novém uspořádání. Politická rozhodnutí by v každém případě zůstala v působnosti orgánů Společenství a členských států. Přesun k regionálním strukturám by s největší pravděpodobností posílil poradní roli regionálních poradních sborů.

- Jak můžeme vyjasnit aktuální rozdělení odpovědnosti mezi rozhodováním a prováděním, abychom podpořili dlouhodobější zaměření a efektivnější dosahování cílů? Co by mělo být delegováno na Komisi (v konzultaci s členskými státy), na členské státy a na odvětví?
- Považujete za dobrý nápad decentralizovaná rozhodnutí o technických záležitostech? Jaká by byla nejlepší varianta decentralizace přijímání technických nebo prováděcích rozhodnutí? Bylo by možné v rámci právních předpisů Společenství o obecných zásadách převést prováděcí rozhodnutí na vnitrostátní nebo regionální orgány? Jaká z toho vyplývají rizika pro kontrolu a vynucování politiky a jak by je bylo možné odstranit?
- Jak by bylo možné posílit poradní roli zúčastněných stran ve vztahu k rozhodování? Jak by se ACFA a regionální poradní sbory přizpůsobily regionalizovanému přístupu?

4.4. Výzva průmyslu, aby převzal více zodpovědnosti při provádění SRP

Pokud nadcházející reforma nedokáže motivovat odvětví rybolovu a zpracovatelský řetězec mořských produktů, stejně jako spotřebitele, aby podporovali cíle politiky a převzali odpovědnost za jejich efektivní provádění, bude úspěch velmi malý. Pro úspěch reformy má rozhodující význam, aby odvětví pochopilo její potřebu, podporovalo ji a mělo skutečný zájem na jejím úspěšném výsledku. V rámci přístupu řízení z nejvyšší úrovně, který byl dosud v SRP pravidlem, mělo odvětví rybolovu jen malou motivaci k tomu, aby se chovalo jako subjekt přijímající odpovědnost za udržitelné využívání veřejného zdroje. Bylo by možné vypracovat uspořádání pro společné řízení, jež by tuto situaci změnilo.

Užší zapojení odvětví v sobě zahrnuje dva těsně související aspekty: odpovědnost a práva.

Odvětví může díky samosprávě získat více *odpovědnosti*. Krok tímto směrem by mohla představovat správa orientovaná na výsledky: namísto stanovování pravidel

o tom, jak se mají lovit ryby, se pravidla zaměří na výsledek a podrobnější prováděcí rozhodnutí by byla ponechána na odvětví. Veřejné orgány by stanovily limity, v jejichž rámci musí odvětví provozovat činnost, například maximální úlovky nebo maximální vedlejší úlovky mladých ryb, přičemž by odvětví poskytly pravomoc vypracovat co nejlepší hospodářská i technická řešení.

Správa orientovaná na výsledky by odvětví i tvůrce politiky zprostila části břemene spočívajícího v podrobném řízení technických otázek. Musela by být spojena s obrácením důkazního břemene: bylo by věcí odvětví, aby prokázalo, že výměnou za přístup k rybolovu provozuje svou činnost odpovědně. Přispělo by to k lepší správě podstatným zjednodušením politiky a odstraněním současné motivace k poskytování nepravdivých nebo neúplných informací. Při provádění správy orientované na výsledky by měla být dodržována proporcionalita a sledován dopad na zachování konkurenceschopnosti odvětví.

V evropském odvětví rybolovu již existuje mnoho příkladů takové samosprávy prostřednictvím iniciativ „zdola“. Některé organizace producentů (OP) řídí využívání kvót svých členů a stanoví soukromé sankce vůči těm, kdo svou individuální kvótu překročí na úkor ostatních. Existují příklady skupin plavidel, které převzaly důkazní břemeno a poskytují plnou dokumentaci svých úlovků, často v reakci na tlak zpracovatelů a maloobchodníků na zlepšení sledovatelnosti. Tyto iniciativy by bylo možné zobecnit přeměnou organizací producentů na subjekty, jejichž prostřednictvím odvětví přijme odpovědnost za dokumentaci a řízení kvót / intenzity rybolovu.

Udělení větší odpovědnosti odvětví vyžaduje, aby Společenství zavedlo a provedlo ochranné mechanismy.

Jsou případy, kdy samotné odvětví rybolovu nese větší odpovědnost při přizpůsobení velikosti loďstva a nákladů na řízení. V některých případech toho bylo dosaženo tím, že byla odvětví poskytnuta *práva*, což jej povzbudilo k efektivnějšímu využití svých investic a odstranění nadbytečné kapacity (viz 4.1.).

V kontextu SRP, která poskytuje odvětví rybolovu více práv a zprošťuje jej břemene mikrořízení, bude na místě otevřít otázku sdílení nákladů na řízení rybolovu. Odvětví rybolovu byl doposud poskytován volný přístup k veřejnému zdroji a náklady na řízení většinou vznikaly daňovým poplatníkům.

Práva a odpovědnost by samozřejmě měly jít ruku v ruce: přístup k populacím ryb by měli mít ti, kdo svou odpovědnost vykonávají řádně a efektivně.

- Jak je možné poskytnout odvětví více odpovědnosti, aby získalo větší flexibilitu a stále přispívalo k plnění cílů SRP?
- Jak by mohlo být odvětví rybolovu nejlépe strukturováno, aby převzalo odpovědnost za samosprávu? Měly by se organizace producentů přeměnit na subjekty, jejichž prostřednictvím odvětví převezme odpovědnost za řízení? Jak by bylo možné zajistit reprezentativnost organizací producentů?
- Jaké ochranné a dohledové mechanismy jsou třeba pro zajištění toho, že samospráva odvětví rybolovu neselže a že bude úspěšně provádět zásady

a dosahovat cílů SRP?

- Mělo by odvětví rybolovu převzít více finanční odpovědnosti prostřednictvím platby za rybolovná práva nebo sdílení nákladů na řízení, např. kontroly? Mělo by se to týkat pouze rybolovu ve velkém?
- Jak můžeme při poskytnutí větší odpovědnosti odvětví provádět zásady lepší správy a proporcionality a zároveň přispívat k jeho větší konkurenceschopnosti?
- Existují v konkrétních oblastech rybolovu příklady osvědčených postupů, jež by měly být podpořeny v širším měřítku? Měly by být pro používání osvědčených postupů poskytnuty pobídky? Pokud ano, jaké?

4.5. Rozvoj kultury dodržování pravidel

Účetní dvůr EU ve zprávě zveřejněné v listopadu 2007⁷ obsáhle popsal nedostatky v kontrole rybolovu v Evropské unii. Kontrola rybolovu je obecně slabá, sankce nejsou odrazující a inspekce nejsou prováděny dostatečně často, aby povzbuzovaly k dodržování pravidel. Do systému navíc nejsou zabudovány žádné kontrolní prvky, které by například zajistily, že členské státy budou mít přístup k finančním prostředkům Společenství pouze pokud splní své základní povinnosti v oblasti kontroly a zachování zdrojů. Kromě nadměrného odlovu to mělo za následek silný odpor vůči provádění politiky a pocit, že k vynucování nedochází vůči všem subjektům jednotným způsobem. Systémy sběru údajů pro měření úlovků pro účely krátkodobého sledování kvót a pro střednědobá strukturální hodnocení nejsou uspokojivé a jejich soudržnost je třeba zlepšit.

Komise souhlasila s analýzou Účetního dvora a dospěla k závěru, že nehlédě na další politická opatření, jež mají být přijata v budoucnu, existuje naléhavá potřeba postoupit vpřed cestou okamžité hloubkové reformy kontrolního a vynucovacího systému. Komise proto v listopadu 2008 učinila ambiciózní návrh, jenž je nyní diskutován s členskými státy a Evropským parlamentem⁸.

- Jak je možné v krátkodobém a střednědobém horizontu zlepšit systémy sběru údajů pro zajištění soudržných informací pro účely vynucování?
- Jaké mechanismy by podle vašeho názoru nejlépe zajistily vysokou míru dodržování pravidel: centralizované (např. přímá činnost Komise, vnitrostátní nebo nadnárodní kontroly) nebo decentralizované?
- Podporovali byste propojení efektivního dodržování pravidel s kontrolní odpovědností a přístupem k financování ze strany Společenství?

⁷ Zvláštní zpráva č. 7/2007 o systémech kontroly, inspekce a sankcí týkajících se pravidel pro zachování rybolovných zdrojů Společenství, spolu s odpověďmi Komise.

⁸ Sdělení Komise o návrhu nařízení Rady o zavedení kontrolního režimu pro zajištění dodržování pravidel společné rybářské politiky. KOM(2008) 718.

5. DALŠÍ ZLEPŠENÍ V ŘÍZENÍ RYBOLOVU EU

5.1. Režim rozlišeného rybolovu na ochranu malých pobřežních loďstev?

Rybolov hraje se svým velkým podílem malých a středních podniků významnou roli v sociální struktuře a kulturní identitě mnoha evropských pobřežních oblastí. Příjem mnoha pobřežních oblastí i nadále závisí na rybolovu, přičemž některé z nich mají omezený potenciál pro hospodářskou diverzifikaci. Je proto zásadní zajistit budoucnost pro rybáře provozující činnost u pobřeží, v malém měřítku nebo rekreačně, při plném zohlednění specifické situace malých a středních podniků.

Sladění kapacity rybářských loďstev s rybolovnými právy a její udržení na této úrovni nevyhnutelně povede k nižší celkové zaměstnanosti v odvětví rybolovu. Je legitimním sociálním cílem pokusit se o ochranu nejzranitelnějších pobřežních oblastí před tímto trendem. Musíme se s těmito sociálními ohledy vypořádat způsobem, který nebude bránit tomu, aby větší loďstva podstoupila nezbytné úpravy.

Jednou z možností by mohly být rozlišené režimy řízení: jeden pro velká loďstva, u nichž je úprava kapacity a ekonomická efektivita klíčová, a druhý pro malá loďstva v pobřežních oblastech, se zaměřením na sociální cíle. Uspořádání pro segment velkých loďstev by potom mohlo zahrnovat ekonomické pobídky pro úpravu loďstva, jako jsou mechanismy přidělování na tržním základě, zatímco malá pobřežní loďstva by byla řízena prostřednictvím přímého přidělování kvót nebo intenzity nebo prostřednictvím kolektivních režimů. Přístup k veřejné finanční podpoře by u těchto dvou segmentů mohl být odlišný: od velkých loďstev by se očekávalo, že budou ekonomicky soběstačná, zatímco segmentu malých loďstev může veřejné financování pomoci přizpůsobit se měnícím se podmínkám po reformě SRP a posílit tak jeho ekonomickou životaschopnost a zachovat jeho příspěvek k životu pobřežních oblastí.

Mnoho plavidel má malé rozměry a omezený dopad na životní prostředí, avšak také drobný rybolov může mít škodlivý vliv na citlivá pobřežní stanoviště a jeho souhrnný dopad může být závažný, s reálnými následky pro stav populací. Jsou případy, kdy se malá a velká loďstva zaměřují na stejné populace ryb. Rozlišený režim by musel být pečlivě navržen, aby zajistil ekologickou udržitelnost populací, na nichž tyto rybářské komunity v konečném důsledku závisí. Obecné zásady a normy by se musely použít v celé EU, avšak konkrétní rozhodnutí o malých loďstvech by měla být přijímána co nejbližší pobřežní oblasti.

- Jak je možné upravit celkovou kapacitu loďstva při současném řešení sociálních problémů, s nimiž se potýkají pobřežní oblasti, při zohlednění specifické situace malých a středních podniků v tomto odvětví?
- Jak by rozlišený režim fungoval v praxi?
- Jak by měly být definovány podniky zabývající se drobným rybolovem, pokud jde o jejich spojení s pobřežními oblastmi?
- Jaký rozsah pokynů a rovných podmínek by byl nutný na úrovni EU?

5.2. Jak z našeho rybolovu získat co nejvíce

Na Světovém summitu o udržitelném rozvoji v roce 2002 přijaly všechny členské státy koncept maximálního udržitelného výnosu jako cíl, jenž má být dosažen do roku 2015. Byl rovněž součástí dohody OSN z roku 1995 o populacích ryb. Tento mezinárodní závazek by nyní měl být zakotven jako zásada pro řízení populací v budoucí SRP.

Většina podniků ES zabývajících se rybolovem mimo Středomoří se řídí stanoveným celkovým přípustným odlovem (TAC), z něhož každý členský stát obdrží vnitrostátní kvótu. Tento systém řízení přidělováním kvót vypadá relativně jednoduše, prokázalo se však také, že z několika důvodů není optimální. V případě smíšeného rybolovu zaměřujícího se na několik druhů ryb vede k nechtěným vedlejším úlovkům, když je kvóta jednoho druhu vyčerpána, zatímco kvóty pro další druhy zůstávají, což rybářům nedává jinou volbu než vyházet ryby, které již nesmějí lovit. Kromě toho, že jde o plýtvání vzácným zdrojem, zabránily výměty několika populacím v obnově, a to i přes nízké kvóty. Budoucí SRP by měla zajistit, že k výmětům již nebude docházet.

Tento problém by odstranilo řízení na základě intenzity rybolovu, například omezení počtu dní, ve kterých se rybářské plavidlo může vydat na moře. To však nemusí být pro dosažení cílů SRP dostatečné.

- Jak lze v rámci budoucí SRP rozvíjet plány dlouhodobého řízení pro celý evropský rybolov? Měla by budoucí SRP změnit zaměření z plánů řízení populací na plány řízení rybolovu?
- Měli bychom zvážit reformu SRP ve dvou fázích, se specifickými opatřeními pro posun k maximálnímu udržitelnému výnosu před rokem 2015, po nichž by následovala opatření s cílem udržet maximální udržitelný výnos na horní úrovni využívání po uvedeném datu?
- Jak by bylo možné provést závazek k maximálnímu udržitelnému výnosu ve smíšeném rybolovu a zároveň zamezit výmětům?
- Jaký by měl být hlavní systém řízení odvětví rybolovu Společenství a na které oblasti by se měl vztahovat? Omezení úlovků? Řízení intenzity rybolovu? Kombinace těchto dvou systémů? Existují jiné možnosti?
- Jaká opatření by se měla přijmout za účelem další eliminace výmětů v lovištích EU? Mohlo by být v tomto ohledu užitečné řízení prostřednictvím převoditelných kvót?

5.3. Relativní stabilita a přístup k pobřežním lovištím

Relativní stabilita byla zavedena jako zásada první SRP v roce 1983. To znamená, že podíl každého členského státu na každé kvótě Společenství by měl v průběhu času zůstat stejný.

Předností relativní stability bylo to, že mezi členské státy zavedla mechanismus distribuce rybolovných práv. Byla však také příčinou velmi komplikovaných

postupů, mezi něž patřila výměna kvót mezi členskými státy nebo změna vlajky ze strany provozovatelů rybářských plavidel. Přidání cílů pro řízení intenzity rybolovu celkový obrázek ještě více znejasnilo. Po více než 25 letech existence politiky a změn ve způsobu rybolovu nyní panuje podstatný rozpor mezi kvótami přidělenými členským státům a skutečnými potřebami a využitím jejich loďstev. Stručně řečeno, relativní stabilita již neposkytuje záruku, že rybolovná práva zůstanou ve svých rybářských komunitách.

Tato zásada rovněž nejméně třemi různými způsoby omezuje flexibilitu řízení SRP:

- snižuje flexibilitu odvětví rybolovu, která mu umožňuje efektivně využívat své zdroje a provádět různé rybářské činnosti, techniky a způsoby;
- je jedním z klíčových důvodů, kvůli kterým se vnitrostátní správní orgány zaměřily na zvýšení celkového přípustného odlovu a tím i svého podílu na rybách, na úkor ostatních dlouhodobých ohledů. V mnoha případech vytváří na celkový přípustný odlov inflační tlak, protože členský stát, který si přeje vyšší kvótu, nemá jinou možnost než usilovat o zvýšení celkového přípustného odlovu celého Společenství;
- přispívá k výmětům, protože vytváří mnoho vnitrostátních kvót, které jsou příčinou svých vlastních omezení ohledně výmětů: jedno vnitrostátní loďstvo například nevyčerpalo svou kvótu na určitý druh, ale jiné vnitrostátní loďstvo, které svou kvótu vyčerpá nebo žádnou kvótu nemá, je nuceno tento druh vyhodit.

Z výše uvedených důvodů je důležité řešit otázku pokračování relativní stability v její současné formě. Jednou z možností by bylo nahradit relativní stabilitu flexibilnějším systémem, například přidělováním rybolovných práv. Další alternativou by bylo tento systém zachovat, avšak zavést flexibilní uspořádání, která by řešila výše uvedené nedostatky a sladila vnitrostátní kvóty se skutečnými potřebami vnitrostátních loďstev.

Další historické omezení rybolovných práv představuje režim 12 námořních mil, v jehož rámci jsou pobřežní oblasti členských států vyhrazeny pro jejich vnitrostátní loďstva (s výjimkou specifických práv přístupu pro jiná loďstva na základě historických způsobů rybolovu). Tento režim obecně fungoval dobře a mohl by být dokonce posílen, pokud bude vytvořen specifický režim pro malá pobřežní loďstva.

- Jak by bylo možné upravit zásadu relativní stability, aby lépe přispívala k cílům SRP? Měla by být zrušena, a pokud nikoli, měla by být flexibilnější, a jak? Jak by bylo možné zavést takové alternativy?
- Měl by být přístup do zóny 12 námořních mil vyhrazen malým rybářským plavidlům?

5.4. Obchod a trhy – od úlovku ke spotřebiteli

Z ceny, kterou spotřebitel platí za ryby u pokladny, získává evropské odvětví rybolovu (ať už rybolov či akvakultura) obecně jen malý podíl. První prodejní ceny ryb obecně stagnují, dokonce i v době mimořádných výkyvů v cenách paliva, k jakým docházelo v roce 2008.

Tento stav vedl ke třem významným následkům:

- 1) Přetrvávající nízké ceny motivují rybáře k lovu velkého množství ryb;
- 2) Neschopnost přenést zvýšení výrobních nákladů na spotřebitele vede k chronicky nízké ziskovosti a opět působí jako pobídka k nadměrnému odlovu;
- 3) To zvyšuje závislost rybářů na veřejné podpoře, která se následně stává nedílnou a stálou součástí v podnikatelských plánech odvětví rybolovu.

Tato situace má několik důvodů.

Za prvé, evropští producenti mořských produktů jsou velmi roztrženi a nejsou organizováni tak, aby mohli uvádět své produkty na trh způsobem, který by zajistil, aby se jim vracela větší část hodnoty. To je v příkrém kontrastu s vysoce koncentrovaným distribučním odvětvím, přes které je směrováno 90 % produkce.

Za druhé, spotřebitelé dávají stále více přednost zpracovaným nebo zmrazeným produktům na úkor čerstvých produktů. Výhodou takových produktů jsou nízké náklady na energii a dopravu a tvrdí se, že důvodem je skutečnost, že jejich ceny nehrají roli v nákladech jejich uhlíkové stopy. Nepotýkají se ani se stejnými okamžitými omezeními jako rybáři v situacích vnějších šoků například v důsledku vývoje cen ropy. Relativní náklady ostatních složek, zpracování a uvádění na trh se zvyšují a relativní podíl ryb na konečné ceně pro spotřebitele se snižuje.

Za třetí, cenu některých rybolovných produktů také ovlivňuje velmi vysoký podíl produktů dovážených na trh EU. V tomto ohledu hrají důležitou roli obchodní režimy: měly by zajistit dodávky na trh za nejlepší ceny, ale také podporovat udržitelný rozvoj. V zájmu zajištění rovných podmínek na trhu EU by ES mělo usilovat o prosazování toho, aby produkty rybolovu pocházely z udržitelně řízených rybářských podniků.

Stávající systém tržní intervence v rámci společné organizace trhu (CMO) zahrnuje přímou veřejnou akci pro případ, že ceny ryb určité řady druhů poklesnou pod stanovené cílové hodnoty. Tento systém neodráží měnící se nabídku a poptávku a jeho řízení se ukazuje být stále složitější. Špatný stav zdrojů, stejně jako velmi silná závislost trhu EU na dovozu, jeho význam postupně snižují⁹.

Stále bude existovat prostor pro společnou organizaci trhu, která opustí přímou podporu cen, podstatně by tím však zesílil důraz na zlepšení způsobu, jakým se producenti organizují. Kromě možných posílených pravomocí v řízení rybolovu by organizace producentů mohly hrát zvýšenou roli při uvádění svých produktů na trh. Výsledné posílení mezioborových vztahů by producentům umožnilo lépe předvídat poptávku, pokud jde o načasování, množství, kvalitu a prezentaci. Rovněž by jim umožnilo reagovat na vzrůstající poptávku ze strany spotřebitelů a tím pádem i maloobchodníků po zárukách udržitelného původu produktů rybolovu ve formě certifikace, lepšího označování a sledovatelnosti. Strategie „lovíme, abychom

⁹

Současné uspořádání společné organizace trhu bude v roce 2009 předmětem přezkumu a probíhá veřejná konzultace.

prodali“ a zaměření na kvalitu by producentům mohly v konečném důsledku přinést vyšší hodnotu za jejich úlovky.

- Jak by bylo možné využít tržní mechanismy k povzbuzení rozvoje tržně efektivního a zároveň udržitelně využívaného rybolovu?
- Jak může budoucí SRP nejlépe podpořit iniciativy pro certifikaci a označování?
- Jak může být nejlépe podpořena sledovatelnost a transparentnost ve výrobním řetězci?
- Jak může EU prosazovat, aby produkty rybolovu pocházely z udržitelně řízených rybářských podniků a zajistit tak rovné příležitosti pro všechny?
- Jak mohou organizace producentů lépe sladit produkci s potřebami trhu? Které nové tržně orientované politické nástroje by mohly být provedeny prostřednictvím organizací producentů? Jak mohou rybáři zlepšit své postavení vůči zpracovatelům a distributorům?
- Jaká je role obchodní politiky při vyvažování zájmů producentů, spotřebitelů a našich vztahů s vyvázejícími zeměmi?

5.5. Začlenění společné rybářské politiky do širšího kontextu námořní politiky

Odvětví rybolovu a ostatní námořní odvětví se úzce ovlivňují. Integrovaná námořní politika (IMP)¹⁰ se zabývá vztahy mezi veškerými politikami EU a námořními záležitostmi. Budoucí SRP musí v tomto ohledu udělat krok dále pomocí integrovaného přístupu:

- prostřednictvím rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí, jež je environmentálním pilířem IMP a stanoví pro členské státy povinnost dosáhnout do roku 2020 dobrého environmentálního stavu, se provádí ekosystémový přístup ke správě moří, jež zahrnuje všechna odvětví. Budoucí SRP musí být nastavena tak, aby poskytovala správné nástroje pro podporu tohoto ekosystémového přístupu¹¹. To je rovněž v zájmu odvětví rybolovu, jelikož tento přístup bude přiměřeným a soudržným způsobem řešit dopady ostatních odvětví na rybolovné zdroje;
- změna klimatu bude mít na mořské prostředí tvrdý dopad. Mořské ekosystémy a biologická rozmanitost, které již nyní trpí tlakem znečištění a nadměrného odlovu, budou dále postiženy vyššími teplotami a acidifikací, změnami v reprodukci a hojnosti druhů, změnami v rozmístění mořských organismů a přesuny komunit planktonu. Nová společná rybářská politika musí hrát roli při usnadňování úsilí o přizpůsobení změně klimatu, pokud jde o dopad na mořské prostředí. Změna klimatu představuje pro mořské ekosystémy další nepříznivý faktor, v jehož důsledku se snížení rybářského tlaku na udržitelnou úroveň stává ještě naléhavějším. Udržitelný rybolov proto musí nahradit nadměrný odlov, jež

¹⁰ Integrovaná námořní politika pro Evropskou unii – KOM(2007) 575 v konečném znění.

¹¹ Úloha SRP (společné rybářské politiky) při uplatňování ekosystémového přístupu ke správě moří. Sdělení Komise – KOM(2008) 187.

učinil mořské ekosystémy zranitelnější vůči změně klimatu a snížil tak jejich schopnost přizpůsobit se;

- rybolov a akvakultura s ostatními námořními odvětvími stále více soutěží o mořský prostor. Územní plánování námořních prostor je důležitým prvkem IMP, s nímž musí být budoucí společná rybářská politika integrována;
- silný důraz IMP na udržitelný rozvoj v pobřežních regionech, například v podobě udržitelné turistiky, by mohl přinést významný příspěvek ke zmírnění sociálně-ekonomických dopadů snižování kapacity v odvětví rybolovu. Rozvoj pobřežních oblastí nemůže být prováděn pouze prostřednictvím SRP – je nutné na něj pohlížet jako na širší činnost v kontextu IMP a politiky soudržnosti EU;
- pokud jde o sledování, údaje, znalosti a výzkum, existuje mezi různými námořními odvětvími včetně rybolovu silná synergie.

Při definování budoucí SRP a její role při formování budoucnosti odvětví rybolovu a akvakultury je nutné zohlednit klíčové problémy, jako je změna klimatu, emisní politiky a energetická účinnost. Rovněž musí být řešeno adekvátní financování širších cílů IMP, a to buď prostřednictvím Evropského rybářského fondu (ERF) nebo jiných finančních nástrojů.

- Ve kterých oblastech se odvětví rybolovu a ostatní odvětví úzce ovlivňují? Kde konkrétně je vyžadována integrace s IMP?
- Jak může budoucí SRP v rámci integrovaného rámce územního plánování přispět k tomu, aby odvětví rybolovu včetně rybářských loďstev i akvakultury mělo i nadále přístup k mořskému prostoru?
- Jak může budoucí SRP nejlépe zajistit soudržnost s rámcovou směrnicí o strategii pro mořské prostředí a jejím prováděním?
- Jak může budoucí SRP podpořit přizpůsobení změně klimatu a zajistit, že rybolov neoslabí odolnost mořských ekosystémů?

5.6. Znalostní základna pro rybářskou politiku

Vědecké znalosti a data mají pro SRP zásadní význam, jelikož politická rozhodnutí musí být založena na pevných a solidních znalostech o míře využití, kterou jsou populace schopny snést, o vlivu rybolovu na mořské ekosystémy a o dopadech změn, jako je změna klimatu. Lidské a institucionální zdroje, jež jsou k dispozici pro poskytování těchto informací, jsou stále omezenější a otázky, jimž je třeba se věnovat, jsou stále početnější a komplikovanější.

Budoucí dlouhodobé výzkumné programy zaměřené na SRP se musí vypořádat s novými problémy, jako je potřeba podporovat synergii na evropské, vnitrostátní a regionální úrovni, integrovat rybářskou politiku s ostatními námořními záležitostmi, zejména ekosystémovým přístupem a změnou klimatu a dalším rozvojem politických nástrojů a správy. Sdělení o evropské strategii mořského

a námořního výzkumu¹², nedávno zveřejněné Komisí, je prvním krokem v řešení této integrace.

Prioritou by mělo zůstat zlepšení komunikace mezi vědeckými pracovníky, tvůrci politiky a zúčastněnými stranami, zejména ACFA a regionálními poradními sbory, a zajištění jejich plné angažovanosti.

- Jak vytvořit podmínky pro vznik vysoce kvalitního vědeckého výzkumu o budoucnosti rybolovu, včetně regionů, kde v současnosti chybí? Jak můžeme nejlépe zajistit, aby byly výzkumné programy v EU dobře koordinovány? Jak můžeme zajistit dostupnost zdrojů a vzdělání mladých výzkumníků v této oblasti?
- Jak nejlépe zajistit a využít dostupné zdroje, aby poskytly relevantní a včasné informace?
- Jak můžeme lépe podpořit zapojení zúčastněných stran do výzkumných projektů a začlenit jejich znalosti do informací na základě výzkumu?

5.7. Strukturální politika a veřejná finanční podpora

Veřejná finanční podpora má pro odvětví rybolovu velký význam, ať už poskytovaná prostřednictvím Evropského rybářského fondu nebo různých podpůrných a pomocných opatření členských států, včetně osvobození od daní. Často je také v rozporu s cíli SRP, zejména s potřebou snížit nadměrnou kapacitu, a někdy působí dojmem, jako by strukturální problémy zvětšovala, místo aby je pomáhala řešit.

Reforma SRP z roku 2002 byla významným krokem správným směrem díky tomu, že odstranila určitou část finanční podpory, která přímo přispívala k nadměrné kapacitě a nadměrným investicím. Synergie však není dostatečně vyvinutá a ve způsobu, jakým mohou členské ztráty utrácet finance ze svých rybářských fondů, je velmi málo podmíněnosti. Současný systém navíc není navržen k tomu, aby řešil nové problémy nebo rychle se měnící okolnosti. Musí být například schopen přizpůsobit se rozvoji IMP, provádění směrnice o strategii pro mořské prostředí a přizpůsobení pobřežních oblastí změně klimatu. Aktuální distribuce finančních prostředků Evropského rybářského fondu je založena na kritériích regionální konvergence, nikoli na složení evropského loďstva a jeho strukturálních nedostacích.

Ukazuje to potřebu mnohem těsnějšího spojení mezi veřejným financováním (zejména Evropským rybářským fondem), cíli politiky a novými problémy, které se dotýkají mořských činností. Příští reforma bude muset zajistit řešení strukturálních nedostatků odvětví a zároveň i ochranu před jakýmkoli nežádoucími vedlejšími důsledky této reformy. Měla by podpořit a usnadnit restrukturalizaci a modernizaci evropského odvětví rybolovu, pomoci mu zlepšit jeho dlouhodobou ekonomickou životaschopnost a zamezit umělému udržování nadměrné kapacity.

- Co by mělo patřit mezi hlavní priority budoucí veřejné finanční podpory a proč? Které změny není odvětví schopno provést samo a vyžaduje proto veřejnou

¹²

Evropská strategie mořského a námořního výzkumu. KOM(2008) 534.

finanční podporu?

- Jak můžeme změnit zaměření finančních zdrojů EU, aby podpořily inovaci a přizpůsobení novým politikám a okolnostem? Vyžaduje financování nějaká nová oblast politiky? Měla by se veřejná finanční podpora zaměřit na specifická opatření, jako je eliminace výmětů v odvětví rybolovu?
- Jak zajistit synergii a soudržnost možných fondů SRP s ostatními nástroji EU a členských států?
- Jak dosáhnout synergie mezi pilíři budoucí SRP? Měla by být veřejná podpora podmíněna tím, že členské státy splní politické cíle?
- Jak rozvíjet finanční zdroje EU, aby poskytly flexibilitu potřebnou k rychlé reakci, pokud dojde ke krizi?
- Měla by se veřejná finanční podpora použít rovnoměrně na všechny segmenty (činnost v malém i velkém měřítku)? Měl by Evropský rybářský fond i nadále rozlišovat mezi konvergenčními a nekonvergenčními regiony?
- Měla by být nepřímá podpora, jako jsou služby související s řízením rybolovu (přístup, výzkum, kontrola) i nadále poskytována zdarma všem segmentům v odvětví?
- Měly by být stále subvence na rybolov ukončeny a dočasně ponechány pouze ty, jejichž cílem je zmírnění sociálních dopadů restrukturalizace odvětví?

5.8. Vnější dimenze

Na základě Smlouvy zahrnuje výlučná působnost Evropské unie, pokud jde o uchování vodních zdrojů, řízení rybolovné činnosti loďstev EU mimo vody EU.

Hlavním cílem činnosti v rámci vnější dimenze společné rybářské politiky by mělo být mezinárodní rozšíření zásad udržitelného a odpovědného rybolovu. Tento cíl musí být plně začleněn do záměrů IMP ohledně řádné správy moře a udržitelného rozvoje pobřežních oblastí. Další cíle, kterými se aktuálně řídí vnější dimenze SRP, jako je udržování mezinárodní přítomnosti loďstva EU a zajištění toho, aby toto loďstvo zásobovalo trh EU, jsou dnes možná méně relevantní.

Myšlenka, že celosvětová přítomnost plavidel EU podporuje legitimitu a vliv EU v regionálních organizacích pro řízení rybolovu se dnes nezdá tak samozřejmá: mnoho mezinárodních partnerů i přes absenci rybolovných zájmů prokázalo schopnost ovlivnit celosvětovou správu rybolovu, stejně jako aktivní účast na mezinárodních fórech. Navíc samotný význam trhu EU pro světový obchod s produkty rybolovu poskytuje naší činnosti na regionálních a dalších mnohostranných fórech dostatečnou legitimitu. Je také nutné říci, že argument vnějšího loďstva EU, které zásobuje trh EU, podkopává naše silná a zvyšující se závislost na dovozu.

U všech součástí SRP musí být zajištěna soudržnost s ostatními politikami EU. V případě vnější složky hraje obzvláštní roli politika rozvoje a politika životního prostředí EU.

Klíčovým úkolem je proto přezkum a nové definování cílů vnější dimenze tak, aby vyhovovaly potřebám 21. století.

Budoucí SRP by měla pokračovat v podpoře odpovědného rybolovu na mezinárodních fórech, jako je Valné shromáždění OSN a FAO, v rámci celkové odpovědnosti a úsilí EU o dosažení lepší celosvětové správy moří. Musíme pokračovat v práci na tématech, jako je mořské právo, ochrana zranitelných mořských ekosystémů před destruktivními metodami rybolovu, a rovněž v jednáních o vypracování mezinárodní dohody o mořských genetických zdrojích mimo vnitrostátní jurisdikci.

Regionální organizace pro řízení rybolovu (RFMO) jsou dosud považovány za nejlepší nástroje pro správu rybolovu, zejména v případě tažných a vysoce stěhovavých populací ryb ve výlučných ekonomických zónách (EEZ) a na volném moři. Podávají nicméně nerovnoměrné výsledky a nebyly vždy efektivní při přijímání přísných opatření na ochranu a řízení nebo při vynucování těchto opatření, nebo pokud jde o jejich kontrolní prostředky. Je proto třeba posílit v tomto ohledu jejich odhodlání, stejně jako zlepšit jejich celkové výsledky. Pro dosažení těchto cílů bude i nadále klíčová spolupráce s mezinárodními partnery.

Reforma SRP z roku 2002 vedla k přechodu od tradičních dohod o rybolovu, založených většinou na zásadě „zaplať, vylov a běž“ ke komplexnějšímu přístupu větší spolupráce v rámci stávajících dohod o partnerství v oblasti rybolovu (FPA). Kromě poskytnutí přístupu pro plavidla EU usilují současné dohody o partnerství v oblasti rybolovu o posílení kapacity partnerských zemí pro zajištění udržitelného rybolovu v jejich vlastních vodách.

Většina finančních příspěvků spojených s těmito dohodami pomáhá partnerským zemím posílit jejich rybářskou politiku včetně vědeckého výzkumu a kontroly a sledování rybolovných činností v jejich vodách. Tyto dohody však vyžadují velmi „náročnou údržbu“ a jejich provádění se v mnoha zemích ukázalo problematické vinou politické nestability nebo pomalého – a někdy dokonce neexistujícího – přijímání pomoci poskytované pro rybářskou politiku. Na druhé straně část odvětví rybolovu EU – zejména odvětví tuňáků – vyjadřuje silný zájem na rozšíření sítě dohod za účelem lepšího pokrytí trasy stěhovavých druhů, které loví v sousedních EEZ. Rybáři v EU mají rovněž zájem vyvíjet činnost v EEZ, kde dohody EU poskytují vysokou úroveň právní jistoty a transparentnosti.

Největší předností dohod o partnerství v oblasti rybolovu je, že pomáhají zlepšit správu rybolovu ve vodách rozvojových zemí. Měla by se však posílit vědecká analýza a výzkumná kapacita pro lepší posouzení stavu ochrany populace a stanovení udržitelné úrovně rybolovu.

Podpora odvětví rybolovu, zejména v rámci dohod o partnerství v oblasti rybolovu, přispěla k rozvoji tohoto odvětví, avšak nikoli způsobem, jenž by měl podstatný dopad na boj s chudobou a dosažení rozvojových cílů tisíciletí. Vnější rybářská politika by měla lépe zohlednit strategie zabezpečení potravin třetích zemí.

Současná architektura našich dohod by proto měla být přezkoumána s cílem prozkoumat alternativní formy uspořádání s třetími zeměmi, které by lépe vyhovovaly potřebám našeho odvětví a našich partnerů. V tomto ohledu může být zajímavé prozkoumat zavedení regionálních forem spolupráce, obzvláště v době, kdy je regionální integrace podporována jako nástroj rozvoje.

- Klíčovým cílem SRP je podpora odpovědného a udržitelného rybolovu. Existuje nějaký důvod, proč by měla vnější dimenze SRP sledovat odlišné cíle?
- Jak by mohla EU posílit svou roli na mezinárodní scéně a podpořit lepší celosvětovou správu moří a zejména rybolovu?
- Jak může EU ve spolupráci se svými partnery zefektivnit činnost RFMO?
- Měli by rybáři odchýlně od stávající zásady volného přístupu v mezinárodních vodách za právo rybolovu na volném moři pod správou RFMO platit?
- Jak mohou být v rámci budoucích mezinárodních dohod o rybolovu sledovány cíle, jako podpora investic (vytváření společných podniků, přenos know-how a technologií, investice a řízení kapacity v odvětví rybolovu...), vytváření pracovních míst (na plavidlech, v přístavech, ve zpracovatelském průmyslu) nebo podpora řádné správy moří?
- Jsou dohody o partnerství v oblasti rybolovu nejlepším nástrojem pro dosažení udržitelnosti mimo vody EU, nebo by měly být nahrazeny jinou formou spolupráce? Měla by se prozkoumat regionální perspektiva a měla by nahradit nebo doplnit usměrněnou dvoustrannou perspektivu?
- Jak je možné zlepšit transparentnost a efektivnost vědeckého výzkumu při posuzování udržitelnosti populací ryb a kontrole rybolovné činnosti?
- Jak můžeme zajistit lepší spolupráci a dodržování nových předpisů v rozvojových zemích?
- Měli by provozovatelé z EU hradit veškeré náklady na svou rybolovnou činnost ve vodách třetích zemí, nebo by měl část těchto nákladů i nadále podporovat rozpočet Společenství?
- Jak bychom mohli přispět ke zvýšení schopnosti rozvojových zemí řídit rybolov, například prostřednictvím cílené pomoci?
- Měla by být jako cíl vnější dimenze SRP aktivně sledována integrace evropských rybářských loďstev a zájmů v třetích zemích, zejména za účelem podpory rozvoje dotčených partnerských zemí?
- Jak můžeme upevnit synergie mezi různými formami podpory a různými partnery v posíleném odvětví rybolovu a rozvojovými strategiemi pobřežních zemí?
- Měla by být v budoucích dohodách o partnerství zahrnuta akvakultura?
- Jak by bylo možné podpořit potenciál podniků zabývajících se drobným

5.9. Akvakultura

Akvakultura stále více přispívá k celosvětové produkci potravin z vodních organismů. Produkce akvakultury je v mnoha pobřežních a kontinentálních oblastech EU významnou ekonomickou činností, v minulých letech však zůstávala stabilní. Komise se specifickým krátkodobým a střednědobým problémům akvakultury věnovala v samostatném sdělení¹³. Je však důležité diskutovat o roli akvakultury v reformované SRP.

- Jakou roli by měla mít akvakultura v budoucí SRP: měla by být začleněna jako základní pilíř SRP, se specifickými cíli a nástroji, nebo ponechána členským státům, aby ji rozvíjely na vnitrostátní úrovni? Jaké nástroje jsou nezbytné pro začlenění akvakultury do SRP?

6. DALŠÍ POSTUP

Kvůli práci na reformě se nezastaví úsilí o zefektivnění SRP v jejím stávajícím rámci. V době zbývajících do provedení reformy ze mnohé učinit a také se tak stane. Patří sem:

- reforma kontrolní politiky pro zajištění řádného provádění rozhodnutí a rovných příležitostí pro všechny členské státy;
- pokračující úsilí o boj s nezákonným, nehlášeným a neregulovaným rybolovem za účelem boje s takovým rybolovem v evropských vodách a dovozem jakýchkoli produktů pocházejících z takového rybolovu;
- nové iniciativy pro eliminaci výmětů a ochranu citlivých druhů a stanovišť;
- pokračující začleňování společné rybářské politiky do IMP, včetně podpory provádění strategie pro mořské prostředí s cílem zajistit environmentální ochranu mořských ekosystémů;
- nová strategie pro akvakulturu zabývající se překážkami, které brání rozvoji tohoto odvětví;
- zřízení a provedení dalších plánů dlouhodobého řízení pro snížení rybářského tlaku na nadměrně využívané populace a obnovu jejich stavu na maximální udržitelný výnos;
- posílení transparentnosti pro spotřebitele a další zlepšení sledovatelnosti produkce v tržním řetězci.

Cílem těchto iniciativ bude odstranění naléhavých krátkodobých a střednědobých problémů, zatímco budou probíhat úvahy o dlouhodobějším přezkumu politického

¹³ Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Vytváření udržitelné budoucnosti pro akvakulturu – nový impuls pro strategii pro udržitelný rozvoj evropské akvakultury – KOM(2009) 162.

rámce. Pokud to bude možné, budou rozvíjeny v souladu se vznikající orientací této reformy společné rybářské politiky.

Spolu s příspěvky organizací zúčastněných stran, výzkumné obce, vlád členských států, občanské společnosti a třetích zemí by tato zelená kniha měla položit základ pro veřejnou diskusi o budoucí SRP. Komise si přeje, aby se do této diskuse zapojila široká skupina tvůrců politiky a občanů, počínaje těmi, kdo jsou přímo zapojeni do odvětví rybolovu, přes ostatní oblasti politiky až po evropské občany obecně – spotřebitele, občany a daňové poplatníky. Vyzýváme rovněž představitele a zúčastněné strany z rozvojových zemí, aby ze své perspektivy přispěli k diskusi.

Komise vezme v úvahu výsledek přezkumu rozpočtu, aniž by předjímal budoucí diskusi o příštím finančním rámci, do první poloviny roku 2010 shrne výsledky diskuse a vypracuje závěry o směru reformy SRP. Poté bude provedeno posouzení dopadů a po dalších konzultacích se zúčastněnými stranami Komise vypracuje návrh nového základního nařízení, jež bude předloženo Radě a Evropskému parlamentu spolu se všemi ostatními návrhy ohledně právního základu v kontextu nového finančního rámce po roce 2013.

7. VYJÁDŘETE SVŮJ NÁZOR

Účelem této zelené knihy je zahájit a povzbudit veřejnou debatu a získat názory o budoucí SRP. Komise vyzývá všechny zúčastněné strany¹⁴, aby se vyjádřily k otázkám uvedeným v této zelené knize a aby své připomínky spolu s jakýmkoli případným komentářem zaslaly do 31. prosince 2009 na adresu generálního ředitelství pro námořní záležitosti a rybolov Evropské komise:

European Commission – Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries

"CFP Reform"

B-1049 Brussels

Belgie

nebo e-mailem na adresu: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Příspěvky budou zveřejněny na internetu. Informace o nakládání s vašimi osobními údaji a příspěvky naleznete v prohlášení o ochraně osobních údajů, které je připojeno k této konzultaci a je důležité se s ním seznámit.

Doprovodné dokumenty a další informace o konzultaci jsou k dispozici na této internetové stránce: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

¹⁴ Žádáme profesní organizace, aby se zapsaly do rejstříku Komise pro zástupce zájmových skupin (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Tento rejstřík byl zřízen v rámci Evropské iniciativy pro transparentnost, aby Komisi a veřejnosti obecně poskytl informace o cílech, financování a struktuře zástupců zájmových skupin.

8. ZKRATKY

SRP	společná rybářská politika
ACFA	Poradní výbor pro rybolov a akvakulturu
CMO	společná organizace trhu
ERF	Evropský rybářský fond
EEZ	výlučná ekonomická zóna
FPA	dohody o partnerství v oblasti rybolovu
ICES	Mezinárodní rada pro průzkum moří
IMP	Integrovaná námořní politika
MSY	maximální udržitelný výnos
OP	organizace producentů
RAC	regionální poradní sbor
RFMO	regionální organizace pro řízení rybolovu
TAC	celkový přípustný odlov