

V Bruselu dne 16.11.2012
SWD(2012) 370 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Průvodní dokument k

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

Akční plán pro snížení náhodných úlovků mořských ptáků v lovných zařízeních

{COM(2012) 665 final}
{SWD(2012) 369 final}

1. VYMEZENÍ PROBLÉMU

Mezinárodní rada pro průzkum moří (ICES) ve svých konzervativních odhadech uvádí, že činnosti rybářského loďstva EU způsobují smrt přibližně 200 000 mořských ptáků ročně ve vodách EU i mimo tyto vody¹, avšak rovněž uvádí, že existuje nedostatek přesných údajů o výši náhodných úlovků. To představuje problém při posuzování vlivu rybolovu na mořské ptáky a odráží nedostatek systematického monitorování a vykazování náhodných úlovků. Doporučení ICES a zjištění studie provedené MRAG² na podporu tohoto posouzení dopadů však uvádějí, že úmrtnost mořských ptáků způsobená vedlejšími úlovky je v řadě oblastí rybolovu v EU i mimo EU výrazná a týká se řady druhů, z nichž některé jsou zranitelné nebo ohrožené. Konkrétně:

- je známo, že nejméně 60 z 346 druhů mořských ptáků se náhodně uchytává v lovných zařízeních ve vodách EU i mimo ně. Z nich přibližně 49 druhů (25 ve vodách EU a 24 ve vodách mimo EU) je buď v celosvětovém měřítku, nebo na místní úrovni populace klasifikováno jako druhy, které je třeba chránit.
- stav šesti druhů náhodně ulovených při rybolovu ve vodách EU a 22 druhů ve vodách mimo EU je vážný z hlediska ochrany a tyto druhy jsou uvedeny na seznamu Světového svazu ochrany přírody jako zranitelné nebo ohrožené.

Problémy a důvody vedoucí k vedlejším úlovkům mořských ptáků jsou následující:

- Častá interakce mezi rybolovem a mořskými ptáky je nevyhnutelná a vede k vedlejším úlovkům, protože mořští ptáci jsou z důvodu přežití a úspěšného rozmnožování stále více závislí na rybolovu. Mimo to jsou dlouhé lovné šňůry³ a pevné sítě⁴, které mají velký podíl na vedlejších úlovcích mořských ptáků, nejúčinnější metody lovu některých vysoce hodnotných druhů ryb, a proto jsou široce využívány.
- Stávající řídicí opatření v rámci právních předpisů EU v oblasti rybolovu (společná rybářská politika, SRP) a životního prostředí (směrnice o ptácích, směrnice o přírodních stanovištích a rámcová směrnice o strategii pro mořské prostředí), která jsou zahrnuta do mezinárodních úmluv a dohod, jsou z větší části neúčinná, neboť opatření jsou rozložena v různých nařízeních a dohodách a nejsou soudržná.
- Chybějící smysl pro naléhavost při řešení problému vedlejších úlovků mořských ptáků, a to jak na úrovni EU, tak na mezinárodní úrovni, nejednotné provádění opatření a nedostatečné pobídky pro rybáře dodržovat již zavedená opatření nebo dobrovolně přijímat vlastní.

¹ Doporučení ICES 2008, svazek 1, 1.5.1.3 Interakce mezi rybolovem a mořskými ptáky ve vodách EU.

² MRAG, 2011. Contribution to the preparation of a Plan of Action for Seabirds (Příspěvek k přípravě akčního plánu pro mořské ptáky) http://ec.europa.eu/fisheries/documentation/studies/index_en.htm.

³ Dlouhými lovnými šňůrami se rozumí řada spojených šňůr buď položených na dně nebo unášených a opatřených velkým počtem háčků s návnadami.

⁴ Pevnými sítěmi se rozumí sítě, u kterých odlov nevyžaduje aktivní pohyb sítí. Sítě se skládají z jedné nebo několika oddělených sítí, které jsou opatřeny horními, spodními a spojovacími lany a mohou být vybaveny kotevním, plovacím a navigačním zařízením.

- Nedostatečné znalosti o rozsahu vedlejších úlovků mořských ptáků a údajích o populacích z důvodu sporadického monitorování a neexistence formální povinnosti monitorovat vedlejší úlovky mořských ptáků ve vodách EU. Ve vnějších vodách je u většiny rybolovu monitorování nejednotné a je dobrovolné, nikoli povinné.
- Pro rybolov dlouhými lovnými šňůrami byla vypracována zmírňující opatření, avšak v důsledku neexistující regulace je zavádění ve vodách EU pomalé a ve vnějších vodách pouze sporadické. U ostatních lovných zařízení (v zásadě jde o pevné sítě) je kladen menší důraz na vedlejší úlovky mořských ptáků, a proto jsou přijatelná zmírňující opatření u těchto lovných zařízení omezená.
- Rybáři nemají dostatečné pochopení a porozumění pro to, že existuje problém vedlejších úlovků mořských ptáků nebo že z přijetí zmírňujících opatření na snížení vedlejších úlovků plynou výhody. Na jednotlivých plavidlech jsou doporučena opatření na zmírnění vedlejších úlovků považována za nepřiměřená vzhledem k míře dopadu na populace mořských ptáků.
- Výzkum se soustředil na rybolov dlouhými lovnými šňůrami, neboť ty vedou k nejvyššímu počtu vedlejších úlovků. Bylo podniknuto málo kroků k vypracování opatření pro ostatní lovná zařízení (např. pevné sítě, vlečné sítě a košelkové nevody) a zdá se, že vypracování řešení je technicky problematické.

Největší dopad to má na odvětví rybolovu, přidružená odvětví, vnitrostátní správní orgány a orgány EU, regionální organizace pro řízení rybolovu (ve vnějších vodách), odvětví výzkumu, nevládní organizace a širokou veřejnost. Zavedení opatření ovlivní především přibližně 54 000 plavidel v EU provádějících rybolov dlouhými lovnými šňůrami a pevnými sítěmi.

2. NEZBYTNOST A SUBSIDIARITA

Tento návrh se týká oblasti, která spadá do výlučné pravomoci Unie, a zásada subsidiarity se proto neuplatní. Podle Smlouvy má EU výlučnou pravomoc řídit rybolovnou činnost z ochranných důvodů, k nimž patří snížení vedlejších úlovků biologicky citlivých druhů, jako jsou mořští ptáci a kytovci.

3. CÍLE

Cílem této iniciativy je ***minimalizovat, a pokud možno odstranit náhodné úlovky alespoň 49 ohrožených populací mořských ptáků plavidly EU působícími ve vodách EU a mimo ně a snížit vedlejší úlovky ostatních druhů mořských ptáků, jejichž populace jsou stabilní, avšak vedlejší úlovky jsou na úrovni, která je důvodem k obavám.***

Konkrétní operativní cíle na podporu tohoto obecného cíle jsou tyto:

- 1) Zjistit a napravit slabá místa a případy nesoudržnosti u stávajících řídicích opatření, a to jak ve vodách EU, tak mimo ně.
- 2) Konsolidovat a shromažďovat údaje, které jsou rozhodující pro stanovení rozsahu a hrozby vedlejších úlovků mořských ptáků, zejména pokud jde o populace druhů, které je třeba chránit.

- 3) Minimalizovat vedlejší úlovky druhů mořských ptáků, které je třeba chránit, na úrovni, které odstraní hrozbu pro populace těchto druhů prostřednictvím provádění vhodných zmírňujících opatření.

Mimo to byly stanoveny dva zásadní podpůrné cíle k lepšímu porozumění problému a vypracování praktických řešení:

- 4) Zaměřit se na skutečnost, že rybářům chybí pochopení pro to, že vedlejší úlovky mořských ptáků představují problém, a rovněž na nedostatek pobídek pro rybáře přijímat zmírňující opatření.
- 5) Vyřešit přetrvávající obtíže se stávajícími zmírňujícími opatřeními používanými při rybolovu dlouhými lovnými šňůrami a zaměřit se na neexistenci účinných zmírňujících opatření u jiných lovných zařízení, zejména rybolovu pevnými sítěmi.

Reforma SRP, o níž v současnosti probíhají jednání, je nezbytně nutná k dosažení cílů této iniciativy, jež je součástí přístupu k řízení rybolovu zohledňujícího ekosystém. Bez ohledu na přijatá opatření bude dosažení těchto cílů vyžadovat zlepšení soudržnosti mezi regulačními nástroji a ucelenější přístup k řízení rybolovu, který zohlední regionální zvláštnosti rybolovu. Pokud jde o otázky vedlejších úlovků, včetně mořských ptáků, bude při tom hrát roli několik důležitých prvků:

- Nová regionálně orientovaná koncepce technických opatření, která umožní přizpůsobení zmírňujících opatření konkrétním druhům rybolovu a bude pravděpodobně zavedena do roku 2016.
- Nový víceletý program EU pro shromažďování údajů (DCMAP), jehož zavedení se plánuje na rok 2014 a jehož součástí by mohlo být monitorování vedlejších úlovků mořských ptáků.
- Finanční podpora pro nová opatření v rámci stávajícího Evropského rybářského fondu a nového Evropského námořního a rybářského fondu, jejíž zavedení se plánuje na rok 2014.
- Aktivnější role Komise v regionálních organizacích pro řízení rybolovu, která povede k nápravě stávající situace nedostatečného dodržování opatření regionálních organizací pro řízení rybolovu v oblasti ochrany a řízení.

4. MOŽNOSTI POLITIKY

Zvažují se tři hlavní možnosti dosažení těchto cílů:

Možnost č. 1: Zachování současného stavu: Zachovat současný stav a nepodniknout žádné opatření, jež by přesahovalo rámec, který již existuje ve stávajících politikách EU v oblasti rybolovu a životního prostředí.

Možnost č. 2: Vypracování akčního plánu EU: Dobrovolná opatření opírající se o regulační nástroje v rámci reformované SRP, právní předpisy v oblasti životního prostředí (směrnice o ptácích a směrnice o přírodních stanovištích), mezinárodní legislativu v oblasti rybolovu a úmluvy a dohody. Akční plán by poskytl zastřešující rámec, který by obsahoval monitorovací a zmírňující opatření pro veškerý rybolov a doprovodná opatření finanční podpory (v rámci

ERF a EMFF). Časem by došlo k začlenění zmírňujících opatření do nového rámce technických opatření a regionálně by byla vypracována konkrétní opatření. Monitorování vedlejších úlovků by bylo začleněno do nového rámce pro shromažďování údajů. Akční plán by rovněž doporučil zavedení vzdělávacích a školicích programů pro rybáře s cílem zvýšit povědomí o problému a ukázat výhody využívání zmírňujících opatření. Rovněž by byl podpořen výzkum zaměřený na vypracování a testování praktických zmírňujících opatření, zejména pro rybolov pevnými sítěmi.

Možnost č. 3: Samostatné nařízení: Tato možnost vychází z přísnější zásady předběžné opatrnosti než možnost č. 2. Jejím cílem je přijetí preskriptivních opatření v rámci řádného legislativního postupu. Uplatnila by se v zásadě ve vodách EU a ustanovení pro plavidla EU působící ve vnějších vodách by i nadále byla součástí legislativních rámců, které již přijaly regionální organizace pro řízení rybolovu. Předpokládá, že regionalizace technických opatření bude dosaženo až v roce 2016 a nového rámce pro shromažďování údajů nejdříve v roce 2014, a proto je na základě stávajícího stavu ochrany nejméně 25 druhů mořských ptáků ve vodách EU nutno rychleji zavést regulační opatření na ochranu těchto druhů.

Tato možnost obsahuje dvě dílčí možnosti:

- dílčí možnost č. 3a: zahrnuje monitorovací i zmírňující opatření,
- dílčí možnost č. 3b: zahrnuje pouze zmírňující opatření a monitorování podle možnosti č. 2.

Nebylo by implicitně třeba provádět další opatření v oblasti výzkumu, odborné přípravy a zvyšování povědomí. Možnost finanční podpory těchto opatření by i nadále zůstala v rámci ERF/EMFF.

5. SHRUTÍ DOPADŮ

Dopady každé možnosti politiky byly posouzeny v co největší možné míře. Avšak vzhledem k nedostatku příslušných údajů, zejména hospodářských, nebylo možné některé z těchto dopadů přesně kvantifikovat.

Hospodářské dopady:

U možnosti č. 1 by v rybolovu dlouhými lovnými šňůrami nadále zůstávaly negativní dopady ve formě přímých nákladů vzniklých z důvodu ztráty návnad a škod způsobených mořskými ptáky na úlovcích ryb a na lovných zařízeních. Dojde také ke vzniku nepřímých nákladů kvůli ztraceným úlovkům z důvodu mořských ptáků ulovených na háčky s návnadami, na nichž by jinak mohl být úlovek. Celosvětové zkušenosti dokládají, že tyto náklady mohou být značné. Dopady jsou mnohem menší u rybolovů pevnými sítěmi a ostatních rybolovů (vlečnými sítěmi a košelkovými nevodami), neboť by tyto přímé a nepřímé náklady byly nižší.

U možnosti č. 2 a dílčích možnostech č. 3a a 3b by se jednalo o krátkodobé přímé náklady na přijetí zmírňujících opatření, ačkoli je v rybolovu dlouhými lovnými šňůrami lze vyrovnat díky pravděpodobnému snížení ztrát návnad, škod na lovném zařízení a úlovcích a ztracených úlovků v důsledku používání zmírňujících opatření. Dopad na rybolov pevnými sítěmi u obou možností je obtížnější předpovědět, neboť dostupná zmírňující opatření jsou omezena na oblasti se zákazem nebo omezením rybolovu. Tyto zákazy by v závislosti na jejich umístění, rozsahu a možnostech alternativních rybolovných práv mohly vést ke ztrátě výdělků. Tak by tomu bylo zejména u dílčích možnostech č. 3a a 3b, kde by opatření byla povinná.

Ve vodách mimo EU se u možnosti č. 2 očekávají jen zanedbatelné dopady, neboť by se spíše než na zavádění nových opatření zaměřila na konsolidaci a lepší zavádění stávajících opatření. U dílčích možností č. 3a a 3b by nedošlo k dodatečnému dopadu na vnější vody, neboť by se na tyto oblasti rybolovu i nadále vztahovaly legislativní rámce přijaté regionálními organizacemi pro řízení rybolovu, a nikoli nové nařízení. Možnosti č. 2 a 3 by přinesly potenciální pozitivní výhody tím, že by rybářům pomohly splnit předběžné podmínky ochrany v rámci režimů osvědčování. Možné pozitivní výhody plynou z těchto možností rovněž pro subjekty v oblasti ekoturistiky, neboť větší populace mořských ptáků nabízejí nové příležitosti k pozorování ptáků.

Dopady na životní prostředí:

Pokud jde o možnost č. 1, zůstanou vedlejší úlovky mořských ptáků pravděpodobně na stávající neudržitelné úrovni s tím, že zřejmě ovlivní stav populací nejméně 49 druhů mořských ptáků.

Podle akčního plánu EU lze v krátkodobém horizontu na základě celosvětových zkušeností dosáhnout postupného snížení vedlejších úlovků v rybolovu dlouhými lovnými šňůrami o 20–30 %. V dlouhodobějším horizontu je možné úplné odstranění vedlejších úlovků. Vzhledem k tomu, že dostupná zmírňující opatření jsou omezena na oblasti se zákazem nebo omezením rybolovu, lze snížení vedlejších úlovků v rybolovu pevnými sítěmi obtížněji předpovědět. Existuje několik příkladů výrazného snížení vedlejších úlovků v rybolovu pevnými sítěmi díky sezónním zákazům.

Začlenění monitorování vedlejších úlovků mořských ptáků do nového rámce pro shromažďování údajů poskytne úplnější přehled o dotyčných druzích rybolovu a rovněž zahrne rybolov vlečnými sítěmi a košelkovými nevody v oblastech s podezřením na vedlejší úlovky.

Ve vnějších vodách by akční plán poskytl mechanismus na podporu dodržování stávajících opatření. Zvyšování povědomí, odborná příprava a výzkum předpokládané podle této možnosti by odvětví rybolovu pomohly lépe porozumět problému a možným řešením, která jsou k dispozici.

Dopady dílčích možností č. 3a a 3b jsou podobné dopadům popsaným u možnosti č. 2, ačkoli vzhledem k tomu, že opatření budou povinná, mohlo by u rybolovu, kde jsou zavedena opatření, dojít k rychlejšímu snížení vedlejších úlovků mořských ptáků. Monitorování podle dílčí možnosti č. 3a by zlepšilo znalosti o náhodných vedlejších úlovcích mořských ptáků, avšak pouze u rybolovu, kde by bylo monitorování vyžadováno. Monitorování podle dílčí možnosti č. 3b by bylo stejné jako u možnosti č. 2.

Jelikož u této možnosti nejsou ve vnějších vodách předpokládána žádná zvláštní opatření, budou dopady tohoto rybolovu na životní prostředí pravděpodobně stejné jako u možnosti č. 1.

Sociální dopady:

Možnost č. 1 by byla nevládními organizacemi a širokou veřejností přijata negativně a vnímána jako neschopnost Komise dodržet závazky mezinárodních dohod a úmluv. Na možnosti č. 2 a 3 by nevládní organizace a široká veřejnost reagovaly pozitivně. Možnost č. 2 by rovněž byla preferována odvětvím rybolovu a vnitrostátními správními orgány, neboť se jedná o přístup zdola nahoru a opatření jsou zaměřena regionálně. Možnosti č. 3a a 3b by byly

odvětvím rybolovu a vnitrostátními správními orgány vnímány negativně jako nepřiměřené rozsahu problému. Zavedení oblastí se zákazem nebo omezením rybolovu v rámci těchto dílčích možností může mít vliv na zaměstnanost, pokud bude příliš restriktivní.

Dopady na malé a střední podniky:

Možnost č. 1 by neměla žádné dopady na malé a střední podniky. Možnosti č. 2 a 3 by měly dopady, avšak u možnosti č. 2 by mohly být minimalizovány, neboť by opatření byla z větší části dobrovolná, přizpůsobená konkrétním druhům rybolovu, začleněná do jiných nařízení a plynuly by z ní výhody s kompenzací souvisejících nákladů. U dílčích možností č. 3a a 3b by dopady byly podobné jako u možnosti č. 2, avšak opatření budou povinná, což znamená menší příležitost pro přizpůsobení opatření zvláštnostem různých druhů rybolovu. U možností č. 2 a 3 by vyloučení mikropodniků a malých a středních podniků z přijatých opatření narušilo cíle této iniciativy v oblasti ochrany, neboť by bylo ve skutečnosti definitivně vyloučeno více než 90 % malých plavidel, a tudíž to z důvodu přiměřenosti nepřipadá v úvahu.

Zjednodušení a administrativní zátěž:

U možnosti č. 1 se předpokládá, že správní náklady budou neutrální. U možnosti č. 2 se správní náklady a náklady na monitorování odhadují ve výši **5,2 milionu EUR** ročně. Po roce 2014 by se tyto náklady po začlenění monitorování vedlejších úlovků do rámce pro shromažďování údajů snížily. U možnosti č. 3a byly správní náklady odhadnuty na přibližně **14,4 milionu EUR** ročně. Toto zvýšení nákladů je výsledkem dodatečného monitorování a kontroly. U dílčí možnosti č. 3b by náklady byly podobné jako u možnosti č. 2, tj. činily by přibližně **5,2 milionu EUR** ročně. Ve všech případech souvisí více než 90 % vzniklých nákladů s monitorováním a inspekcemi. Největší dopad to má na vnitrostátní správní orgány.

6. SROVNÁNÍ MOŽNOSTÍ

Na základě provedené analýzy je preferována možnost č. 2 (akční plán EU), neboť by měla vést ke snížení vedlejších úlovků mořských ptáků v celé řadě druhů rybolovu a měla by tohoto snížení dosáhnout s nižšími náklady pro odvětví rybolovu a vnitrostátní správní orgány než ostatní možnosti.

Druhou preferovanou možností je dílčí možnost č. 3b (povinná zmírňující opatření), jejíž výhodou je rychlejší řešení problému vedlejších úlovků ohrožených druhů mořských ptáků než u možnosti č. 2 vzhledem k pravděpodobnému harmonogramu zavádění nového rámce technických opatření. Jejím rizikem však je zavedení nevhodných nebo nedostatečně vyzkoušených zmírňujících opatření a tato možnost rovněž není dostatečně flexibilní, aby bylo možné časem tato opatření na základě nových informací přizpůsobit oblastem nebo rybolovu.

Třetí preferovanou možností je dílčí možnost č. 3a (povinná monitorovací a zmírňující opatření), jejímž rizikem jsou rovněž stejné slabiny, pokud jde o požadavek používat zmírňující opatření v konkrétních druzích rybolovu. Začlenění konkrétních požadavků na monitorování tyto problémy prohlubuje a existuje nebezpečí, že monitorování se zaměří na nesprávné oblasti nebo na nesprávné druhy lovných zařízení.

Dílčí možnosti č. 3a nebo 3b neobsahují žádná opatření týkající se zvyšování povědomí nebo výzkumu.

Možnost č. 1 (zachování současného stavu) je nejméně preferovanou možností. Má sice v krátkodobém horizontu hospodářské výhody, avšak nedosáhne konkrétních stanovených cílů. Stávající výše vedlejších úlovků mořských ptáků bude i nadále nepříjemně vysoká a úroveň znalostí o rozsahu vedlejších úlovků ve vztahu k populacím a ohrožení druhů, které rybolov pro mořské ptáky představuje, zůstane nízká.

7. MONITOROVÁNÍ A HODNOCENÍ

V rámci preferované možnosti, kterou je přijetí akčního plánu EU, by členské státy každé dva roky informovaly Komisi o úrovni pozorovaných vedlejších úlovků mořských ptáků podle druhu rybolovu a typu lovného zařízení, o provádění případných zmírňujících opatření a jejich účinnosti. Komise by ve spolupráci s ICES a VTHVR pro členské státy vypracovala standardní formulář pro podávání zpráv Komisi, který by rovněž mohl být použit k usnadnění přístupu širší veřejnosti k údajům.

Po předložení druhé z těchto zpráv by Komise na základě informací z těchto zpráv provedla průběžné hodnocení akčního plánu a následně na základě těchto informací vypracovala sdělení pro Parlament a Radu o provádění akčního plánu.

O příspěvky k tomuto přezkumu by byly požádány ICES a VTHVR a případně další odborné organizace. Zejména rada ICES by byla požádána o poskytnutí odhadů populací a vedlejších úlovků pro dotčené druhy, aby mohl být určen rozsah problému.

Komise by po předložení čtvrté zprávy (tj. po osmi letech) provedla úplný přezkum a hodnocení provádění akčního plánu a tento plán by odpovídajícím způsobem aktualizovala. Tento přezkum by byl načasován tak, aby se shodoval se závazkem v rámcové směrnici o strategii pro mořské prostředí dosáhnout do roku 2020 dobrého environmentálního stavu mořských ekosystémů.

Souběžně s tím musí členské státy podle článku 12 směrnice o ptácích každé tři roky předkládat zprávu o provádění vnitrostátních předpisů vydaných na základě této směrnice, což může poskytnout další informace.