

CS

CS

CS



KOMISE EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ

V Bruselu, 14.11.2008
SEK(2008) 2761

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

Průvodní dokument k

návrhu

NAŘÍZENÍ RADY

**o zavedení kontrolního režimu Společenství k zajištění dodržování pravidel společné
rybářské politiky**

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

{KOM(2008) 721 v konečném znění}
{SEK(2008) 2760}

SOUHRN POSOUZENÍ DOPADŮ

Při přípravě návrhu na reformu kontrolního režimu v rámci současné společné rybářské politiky (SRP), Komise provedla toto hloubkové posouzení dopadů s cílem analyzovat možné důsledky několika možností vyřešení současných nedostatků v kontrolním režimu rybolovu v EU. Kontrolní režim SRP v současné době trpí závažnými nedostatky, které definovala Evropská komise¹ i Evropský účetní dvůr (CoA)² a není tak účinný, jak by mohl být. Proto je důležité zřídit koherentní a efektivní kontrolní režim pro zajištění plného provedení a řádného dodržení předpisů SRP s cílem zajistit udržitelné využití živých vodních zdrojů.

Komise tudíž navrhla řadu změn pro docílení zlepšení a tato zpráva představuje posouzení pravděpodobného dopadu těchto změn na účinnost kontroly a dodržování předpisů a pravděpodobnost zajištění optimálního užítku z existujících a budoucích investic, zvláště v obnově populace, pro uchování udržitelného odvětví.

S cílem získat informace potřebné k řádnému vývoji a analýze různých možností a umožnit všem zúčastněným stranám přispět do diskuze v raném stadiu se konala široká konzultace zahrnující členské státy, odvětví rybolovu a všechny zainteresované strany. Navíc Komise využila externí odborný posudek pro případovou studii založenou na sedmi populacích, z nichž většina je předmětem plánů obnovy, aby podpořila některé argumenty v této zprávě.

V této zprávě byly zváženy následující možnosti:

- *Možnost 1: Žádná změna politiky. Pokračovat v současné politice a zaměřit se na realizaci a prosazení existujícího rámce*

Podmožnost 1: Žádná změna politiky, pokračování současné situace

Hlavním předpokladem pro tuto podmožnost je, že současná kontrolní politika je dostatečná, aby zajistila chování ve shodě s cíli SRP a že hlavním problémem je nedostatečné použití existujících regulačních požadavků členskými státy. Při četných příležitostech Komise formulovala závažné námitky týkající se nedostatku dostatečných akcí členskými státy za tímto účelem³. Aby bylo možno tyto námitky vyřešit, mohlo by být zdůrazněno lepší použití již existující legislativy. Avšak podstatné nedostatky existujícího systému, jako složitost právního rámce, absence norem pro společnou inspekci, nedostatek harmonizovaného a dostatečně odstrašujícího systému sankcí nebo omezených pravomocí Komise nelze v rámci této možnosti vyřešit a není pravděpodobné, že by se situace zlepšila.

Podmožnost 2: Provádění a prosazení existujícího rámce prováděcími nařízeními.

Hlavním předpokladem pro tuto podmožnost jako alternativu k prostému pokračování současné situace je, že by mohlo být zdůrazněno přijetí dosud nedeřešené prováděcí legislativy. Fakt, že mnoho prováděcích předpisů nebylo přijato, jasně zabraňuje plnému dopadu počáteční kontrolní regulace. Tento přístup však znamená, že k existujícímu složitému souboru předpisů budou nekoordinovaným způsobem připojeny další soubory předpisů jako reakce na izolované politické požadavky nebo nouzové situace v rybolovu. I kdyby byly přijaty

¹ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu, KOM (2007) 167 v konečném znění ze dne 10. dubna 2007 o sledování provádění společné rybářské politiky členskými státy v letech 2003-2005 – KOM (2007) 167, 10.4.2007.

² Zvláštní zpráva Účetního dvora č. 7/2007 o systémech kontroly, inspekce a sankcí ve vztahu k předpisům pro zachování rybářských zdrojů Společenství

³ KOM(2007) 167

všechny prováděcí předpisy, neumožnilo by to vývoj nového přístupu ke kontrole a inspekci. Další ustanovení by místo toho zhoršilo roztržitost současných pravidel a vedlo by k ještě složitějšímu právnímu rámci. Dále by pokračoval začarovaný kruh nedostatečných údajů neumožňující spolehlivé vědecké konzultace vedoucí k neudržitelným rozhodnutím o řízení a k přečerpání zásob. Na rozdíl od několika případů obnovy populace podléhajících zvláštním podmínkám by obecně dále pokračoval klesající trend kvót. Pravomoci Komise a jejích inspektorů by zůstaly omezené. Tato neschopnost Komise by pokračovala a s ní by pokračovala shovívavost vnitrostátních právních systémů vůči porušování předpisů, neuspokojivá kontrola ze zákonných či procedurálních důvodů a nekompletní informace o sankcích a dřívějším nedodržování předpisů.

- *Možnost 2: Přepřearování nařízení o kontrole v kombinaci s kodexem chování*

Vývoj přístupu, ve kterém je reforma realizována konsolidovaným právním rámcem v kombinaci s řídicím nástrojem, jako jsou kodex chování nebo osvědčené postupy, by mohl přispět v určitém rozsahu ke zlepšení současného kontrolního režimu. Protože by tento přístup stavěl na iniciativách vyvíjených dlouhodobě členskými státy, zlepšila by se na základě přijetí strategie inspekce a dohledu Komise a spojení vnitrostátních inspekčních zdrojů pro společné rozmístění koordinace inspekce a činností dohledu vnitrostátními orgány na úrovni Společenství. Zdroje vnitrostátní inspekce by tudíž byly využity co nejracionálněji a nejefektivněji. Některý rybolov by mohl být obnoven v důsledku jednostranné akce v části loďstva nebo skupiny částí loďstva, ale celkově tento přístup nemění obsah současných ustanovení ani nepřidává nové právní nástroje a spoléhá přespříliš na dobrovolnou realizaci členskými státy. I se změnou existujících ustanovení by členské státy potřebovaly nový právní rámec poskytující nové, povinné nástroje pro zajištění účinného uplatnění pravidel SRP. Kombinace konsolidačních a řídicích opatření by tudíž byla nedostatečná.

- *Možnost 3: Regulační nástroj ve formě nového závazného nařízení*

Třetí možnost předložená k posouzení je provedení souboru reforem prostřednictvím závazného regulačního nástroje na úrovni EU. Tento přístup se zaměřuje na vytvoření rovných podmínek v EU, cíle intenzivně požadovaného členskými státy a zvláště odvětvím samotným. Zajistil by jednotné použití pravidel SRP v EU a nediskriminační zacházení se všemi rybáři. Regulační nástroj by splnil cíle skutečně globální a integrované kontrolní politiky, protože by obsahoval všechny úrovně kontroly, od „sítě na talíř“. Realizace přiměřených kontrolních opatření by též přinesla některé nutné strukturální úpravy loďstva. Na jedné straně by efektivní a posílená kontrola režimů snížila současné přečerpání, které uměle udržuje ziskovost loďstva a tudíž vytváří podnět pro nedodržování předpisů. Na druhé straně by příliš velká kapacita byla vyřešena zavedením efektivních nástrojů pro lepší kontrolu kapacity rybářských lodí. Stanovení společných norem pro kontrolu a inspekci by zajistilo společnou základnu, a tím by napomohlo rovným podmínkám. Harmonizované sankce by též pomohly dosáhnout rovných podmínek stanovením pokut přiměřených zisku z ilegálních činností a srovnatelných ve všech členských státech. Povinný regulační rámec by umožnil Komisi zajistit účinné použití pravidel SRP. Za prvé by se zlepšila schopnost Komise reagovat přiměřeně na nedodržování předpisů členskými státy. Posílené kompetence pro inspektory Komise by ztížily členským státům skrývat nedostatky v použití pravidel SRP. Za druhé posílená pravomoc Komise by zvláště umožnila zajistit lepší řízení možností rybolovu a

usnadnila by uzavření rybolovu v reálné době z vlastní iniciativy, aby bylo zabráněno přečerpání.

Indikativní kvalitativní a kvantitativní analýzy ukazují, že zatímco některé z navrhovaných prvků balíčku jsou důležitější než jiné, je pravděpodobné, že balíček bude účinný při dosahování vysoké úrovně shody při kompletním provádění se závazným spíše než dobrovolným nástrojem, například Kodexem chování pro odpovědný rybolov organizace FAO.

Pokud budou návrhy prováděny závazným nařízením a pokud členské státy použijí toto nařízení společně s existujícími víceletými plány obnovy, může se přírůstek čistého zisku pro odvětví v důsledku obnovené a lépe chráněné populace pohybovat v řádu 10 mld. EUR za 10 let. Je pravděpodobné, že takový ekonomický zisk bude doprovázen čistým zvýšením zaměstnanosti až o 4 000 nových pracovních míst ve všech pododvětvích. Zvýšená produkce ryb může být význačným faktorem při vytváření nových pracovních míst na odvětvové a regionální bázi.

Plně závazným nařízením by se úlovky ze všech populací mohly zvýšit o 270 000 tun vysoce cenných druhů. Tím by byly dlouhodobě zajištěny tržní dodávky a udržitelné odvětví.

Zásadní zvýšení úlovku by znamenalo značné ekologické výhody zlepšení rybí populace, zvláště v rámci plánů obnovy — očekává se pravděpodobné zvýšení o 830 000 tun „biomasy reprodukující se populace“ v analyzovaném období. Navíc analýza ukázala, že toto zvýšení v biomase klíčových druhů by zvrátilo současný trend oslabení ekosystému v důsledku „vylovení potravního řetězce“.

- *Možnost 4: Centralizace kontrolní politiky SRP na úrovni EU se zvýšenými kompetencemi pro Komisi a Agenturu Společenství pro kontrolu rybolovu (CFCA)*

Komise a CFCA by soustředily inspekční zdroje členských států a vyvinuly univerzálně přijatelné normy s dlouhodobým cílem stanovení určitého druhu evropského systému dohledu nad pobřežím. To by zajistilo jednotnou aplikaci pravidel SRP a nediskriminační zacházení se všemi rybáři v celé EU. Komise by měla kontrolní a vynucovací pravomoci, které by též usnadnily shromažďování informací o možném porušení předpisů, a tudíž by zvýšily celkovou efektivitu systému. To by vyžadovalo podstatné zvýšení lidských a technických zdrojů v Komisi a Agentuře a rozsáhlé finanční investice.

Tato možnost byla v raném stadiu ponechána stranou, a to z několika důvodů. Zvláště přerozdělení úkolů mezi Komisí a členskými státy by překračovalo hranice toho, co je stanoveno ve Smlouvě. Komise by sama prováděla a vynucovala pravidla, která stanovuje. To by znamenalo též výkon pravomoci vztahující se k rybářským plavidlům Společenství Komisi. Navíc je těžké předpokládat, že členské státy by náhle akceptovaly rezignaci na takové pravomoci ve prospěch nadnárodního orgánu. Navíc by tento přístup mohl směřovat proti principům proporcionality a subsidiarity. Nakonec by taková možnost měla dramatický vliv na rozpočet EU ve vztahu k nákladům na zaměstnance a provozní rozmístění, které si nelze dovolit.

Závěry

Zpráva doporučuje, jelikož se může ukázat, že balíček reforem pravděpodobně zaručí vysokou míru dodržování předpisů s výslednými výhodami pro celé odvětví, zvláště obnovující se populaci, bude nejlépe realizován závazným nařízením, jelikož analýza dobrovolnějších nepovinných možností naznačuje, že by nebyly účinné.

Posouzení dopadů prokázalo, že v rámci možnosti 1 nelze očekávat podstatná zlepšení, jelikož jeden z hlavních nedostatků současného systému, totiž složitost zákonného rámce, který je roztržštěn do vícero nařízení a během minulého roku byl různě upravován, by v rámci této možnosti nebyl vyřešen, protože dodatečné prováděcí předpisy zvažované v podmožnosti 2 by pravděpodobně ještě zhoršily roztržštění současných pravidel.

Možnost 2 by zajišťovala zjednodušený právní rámec a umožnila by částečné zlepšení kontrolního režimu v několika členských státech. Jelikož by ale nebyly vyloučeny nedostatky v současných právních ustanoveních a jelikož by zlepšení spočívala hlavně v dobrovolných akcích členských států, nevedla by tato možnost ke globálnímu přístupu ke kontrole ani by nevytvořila rovné podmínky pro všechny účastníky.

Kompletní reforma současného kontrolního režimu rybolovu založená na závazném nařízení uvedeném v možnosti 3 by nejen konsolidovala a zjednodušila existující legislativu, která se nyní nalézá ve vícero různých předpisech. Též by umožnila vyvinout nový harmonizovaný přístup k inspekci a kontrole kryjící všechny aspekty „ze sítě na talíř“, vyvinula by společnou kulturu dodržování předpisů a zajistila by efektivní použití pravidel SRP. Výsledkem by byl opravdu globální a integrovaný kontrolní režim, schopný obnovit důvěru zúčastněných stran k SRP.