

LV

LV

LV



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 14.11.2008
SEC(2008) 2761

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

Pavaddokuments

priekšlikumam

PADOMES REGULAI,

**ar ko izveido Kopienas kontroles sistēmu, lai nodrošinātu kopējās zivsaimniecības
politikas noteikumu ievērošanu**

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

{COM(2008) 721 galīgā redakcija}
{SEC(2008) 2760}

IETEKMES NOVĒRTĒJUMA KOPSAVILKUMS

Sagatavojot priekšlikumu pašreizējās kopējās zivsaimniecības politikas (KZP) kontroles režīma reformai, Komisija ir veikusi šo padziļināto ietekmes novērtējumu, lai izvērtētu iespējamās sekas, kādas būtu dažādajām iespējām novērst pašreizējos trūkumus ES zivsaimniecības kontroles režīmā. KZP kontroles sistēmā patlaban vērojams būtiskas nepilnības, uz kurām norādījusi gan Eiropas Komisija¹, gan Eiropas Revīzijas palāta², un tā nav tik efektīva vai lietderīga, kā tā varētu būt. Lai nodrošinātu ūdeņu dzīvo resursu ilgtspējīgu izmantošanu, ir svarīgi izveidot saskaņotu un efektīvu kontroles sistēmu, kas garantētu KZP noteikumu pilnīgu ieviešanu un pienācīgu ievērošanu.

Tāpēc Komisija ir ierosinājusi vairākas izmaiņas, kam būtu jārada uzlabojumi, un šajā ziņojumā ir novērtēta gan šādu izmaiņu potenciālā ietekme uz kontroles un noteikumu ievērošanas efektivitāti un lietderīgumu, gan iespējas nodrošināt optimālus ieguvumus no esošiem un turpmākiem ieguldījumiem (īpaši krājumu atjaunošanā), lai saglabātu nozares ilgtspējību.

Lai iegūtu informāciju, kas vajadzīga dažādu iespēju pienācīgai izstrādei un izvērtēšanai, un lai dotu ieinteresētajām personām iespēju jau pašā sākumā iesaistīties diskusijā, tika organizētas plašas apspriešanās ar dalībvalstīm, zivsaimniecības pārstāvjiem un visām ieinteresētajām personām. Turklāt, lai pamatotu dažus argumentus šajā ziņojumā, Komisija izmantoja ārēju ekspertu palīdzību gadījuma izpētē, kuras pamatā ir septiņi krājumi, kuru lielākajai daļai ir izstrādāti atjaunošanas plāni.

Šajā ziņojumā izvērtētas šādas iespējas.

- *1. iespēja. Politika nemainās. Turpina īstenot pašreizējo politiku un galveno uzmanību pievērst spēkā esošā regulējuma īstenošanai un noteikumu izpildei.*

1. apakšiespēja. Politika nemainās, tiek saglabāts pašreizējais stāvoklis.

Šī apakšiespēja balstās uz pieņēmumu, ka pašreizējā kontroles politika ir pietiekama, lai nodrošinātu noteikumu ievērošanu atbilstīgi KZP mērķiem, un ka galvenā problēma ir tā, ka dalībvalstis pilnībā neizpilda spēkā esošās normatīvās prasības. Vairākos gadījumos Komisija ir paudusi nopietnas bažas par to, ka dalībvalstis pietiekami aktīvi nerīkojas, lai stāvokli uzlabotu³. Lai novērstu minētos trūkumus, lielāka uzmanība būtu jāpievērš jau spēkā esošo tiesību aktu labākai īstenošanai. Tomēr, rīkojoties saskaņā ar šo iespēju, nevar novērst būtiskas nepilnības esošajā sistēmā, piemēram, tiesiskā regulējuma sarežģītība, kopīgu inspekcijas standartu neesība, saskaņotu un pietiekami preventīvu sankciju sistēmas neesība vai Komisijas ierobežotā kompetence, tāpēc stāvoklis, visticamāk, neuzlabotos.

2. apakšiespēja. Spēkā esošā regulējuma īstenošana un prasību izpilde, izmantojot īstenošanas regulas

Šī apakšiespēja, kas būtu alternatīva iespējai vienkārši turpināt pašreizējo stāvokli, balstās uz pieņēmumu, ka galvenā uzmanība būtu jāpievērš trūkstošo īstenošanas tiesību aktu pieņemšanai. Tas, ka nav pieņemtas daudzas īstenošanas regulas, nepārprotami ir iemesls, kādēļ sākotnējā kontroles regula nedarbojas pietiekami efektīvi. Tomēr šīs pieejas rezultātā jau tā sarežģītais noteikumu mudžeklis tiktu

¹ Komisijas ziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam par to, kā dalībvalstis 2003.–2005. gadā īstenojušas kopējo zivsaimniecības politiku. COM(2007) 167, 10.4.2007.

² Revīzijas palātas īpašais ziņojums Nr. 7/2007 par kontroles, inspekcijas un sankciju sistēmām saistībā ar noteikumiem par Kopienas zvejas resursu saglabāšanu.

³ COM(2007) 167.

nekoordinēti papildināts ar jauniem noteikumiem, reaģējot uz izolētām politiskām prasībām vai ārkārtas situācijām zvejniecībā. Pat ja visas īstenošanas regulas tiktu pieņemtas, tas neļautu izstrādāt jaunu pieeju kontrolei un inspekcijai. Papildu noteikumi vēl vairāk saasinātu pašreizējo noteikumu sadrumstalotību un radītu vēl sarežģītāku tiesisko regulējumu. Turpinātos apburtais loks, kurā nepietiekamu datu dēļ nebūtu iespējams saņemt ticamus zinātniskos ieteikumus, tas savukārt būtu cēlonis nepārdomātiem pārvaldības lēmumiem un krājumu pārmērīgai izmantošanai. Izņemot nedaudzus krājumu, kuru atjaunošanai paredzēti īpaši nosacījumi, kvotu samazināšanās tendence kopumā turpinātos. Komisijas un tās inspektoru iespējas būtu ierobežotas. Līdzās Komisijas nepietiekamajai spējai rīkoties arī turpmāk saglabātos valsts tiesību sistēmās valdošā iecietība pret pārkāpumiem, juridisku vai procedurālu iemeslu dēļ pēc pārkāpumiem veiktie turpmākie pasākumi būtu neapmierinoši un būtu pieejama vien nepilnīga informācija par sankcijām un iepriekšējiem noteikumu neievērošanas gadījumiem.

- *2. iespēja. Kontroles regulas pārstrādāšana un rīcības kodeksa izstrāde*

Tādas pieejas izstrāde, kurā reformu īsteno, konsolidētu tiesisko regulējumu apvienojot ar vadības instrumentu, piemēram, “rīcības kodeksu” vai “labākās prakses pamatnostādņēm”, zināmā mērā palīdzētu uzlabot pašreizējo kontroles sistēmu. Tā kā šī pieeja balstītos uz ierosmēm, ko dalībvalstis izstrādājušas gadu gaitā, tiktu uzlabota valsts iestāžu inspekcijas un pārraudzības darbību saskaņošana Kopienas līmenī, pamatojoties uz to, ka Komisija pieņemtu inspekcijas un pārraudzības stratēģijas un valstu inspekcijas resursi tiktu apvienoti kopīgai izmantošanai. Valstu inspekcijas resursus tādējādi izmantotu pēc iespējas racionālāk un efektīvāk. Pēc vienpusējas rīcības vienā vai vairākos flotes segmentos dažas zvejniecības varētu atgūties, bet kopumā šī pieeja nemainītu pašreizējo noteikumu saturu un nepievienotu nevienu jaunu juridisku instrumentu, kā arī būtu pārāk atkarīga no to brīvprātīgas īstenošanas dalībvalstīs. Pat ja spēkā esošie noteikumi tiktu pārstrādāti, dalībvalstīm joprojām vajadzētu jaunu tiesisku regulējumu, kas sagādātu jaunus obligātus instrumentus KZP noteikumu faktiskas piemērošanas nodrošināšanai. Jāsecina, ka konsolidācijas un vadības pasākumu apvienojums nav pietiekami labs risinājums.

- *3. iespēja. Regulējošs instruments jaunas, saistošas regulas veidā*

Trešā novērtējamā iespēja bija īstenot reformu paketi, izmantojot regulējošu dokumentu, kas būtu saistošs ES līmenī. Šīs pieejas nolūks ir radīt vienlīdzīgus konkurences apstākļus ES — mērķis, ko pieprasa gan dalībvalstis, gan jo īpaši pati nozare. Tas nodrošinātu KZP noteikumu vienādu piemērošanu visā ES, kā arī vienlīdzīgu attieksmi pret visiem zvejniekiem. Šis regulējošais instruments atbilstu mērķiem par patiesi globālu un integrētu kontroles politiku, jo tas aptvertu visus kontroles līmeņus no “tīkla līdz galdam”. Pienācīgu kontroles pasākumu īstenošana izraisītu arī dažas vajadzīgās strukturālās korekcijas flotē. No vienas puses, efektīva un stingra zvejas piepūles režīmu kontrole samazinātu pašreizējo pārzveju, kas mākslīgi uztur flotes rentabilitāti un līdz ar to rada stimulu neievērot noteikumus. No otras puses, jaudas pārpalikumu varētu novērst, ieviešot efektīvus līdzekļus zvejas kuģu jaudas labākai kontrolei. Kopīgu kontroles un inspekcijas standartu izveide nodrošinātu vienotu pamatu un tādējādi palīdzētu radīt vienlīdzīgus konkurences apstākļus. Arī saskaņotas sankcijas palīdzētu radīt vienlīdzīgus konkurences apstākļus, jo tiktu noteikti sodi, kas ir proporcionāli peļņai no nelikumīgām darbībām un līdzvērtīgi visās dalībvalstīs. Obligāts regulējums ļautu Komisijai nodrošināt KZP noteikumu faktisku piemērošanu. Pirmkārt, tiktu uzlabota Komisijas spēja adekvāti

reaģēt uz noteikumu neievērošanu dalībvalstīs. Lielākas Komisijas inspektoru pilnvaras neļautu dalībvalstīm noslēpt nepilnības KZP noteikumu īstenošanā. Otrkārt, lielāka Komisijas kapacitāte ļautu tai nodrošināt zvejas iespēju labāku pārvaldību, kā arī vieglāk pēc savas ierosmes noteikt zvejas liegumus reāllaikā, lai novērstu pārzveju.

Kā liecina orientējošā kvalitatīvā un kvantitatīvā analīze, lai gan daži no ierosinātajiem pasākumiem ir nozīmīgāki nekā citi, tomēr visas paketes īstenošana kopumā, izmantojot saistošu, nevis brīvprātīgu instrumentu, kas līdzinās, piemēram, *FAO* atbildīgas zivsaimniecības vadības kodeksam, šķiet, būs efektīvāks līdzeklis, lai sasniegtu augstu noteikumu ievērošanas pakāpi.

Ja priekšlikumus īsteno ar saistošu regulu un ja dalībvalstis piemēro šo regulu un spēkā esošos daudzgadu atjaunošanas plānus, tad papildu neto ieguvums, kas nozarei rastos atjaunotu un labāk aizsargātu krājumu rezultātā, 10 gadu laikā varētu būt 10 miljardi euro. Līdz ar šādiem ekonomiskiem ieguvumiem varētu palielināties arī nodarbinātība, proti, rasties līdz pat 4000 jaunu darbavieta visās apakšnozarēs. Zivju produkcijas pieaugums var būt izšķirošais faktors jaunu darbavieta izveidošanai attiecīgajās nozarēs un reģionos.

Īstenojot pilnībā saistošu regulu, nozvejas no visiem krājumiem varētu palielināties par apmēram 270 000 tonnu augstvērtīgu sugu. Tas ilgtermiņā nodrošinātu tirgus piedāvājumu un nozares ilgtspējību.

Nozvejas apjoma pieauguma pamatā būs ievērojamie ieguvumi vides jomā, proti, bagātīgāki zivju krājumi, jo īpaši tie, kam izstrādāti atjaunošanas plāni, — tie vien aplūkotajā periodā varētu dot nārsta bara biomasas palielinājumu par 830 000 tonnu. Turklāt analīze ir pierādījusi, ka šāds galveno sugu biomasas palielinājums apturētu pašreizējo ekosistēmas stāvokļa pasliktināšanos, kuras galvenais iemesls ir tas, ka tiek zvejotas sugas, kas atrodas arvien zemāk barības ķēdē.

- *4. iespēja. KZP kontroles politikas centralizācija ES līmenī un Komisijas un Kopienas Zivsaimniecības kontroles aģentūras (KZKA) kompetenču palielināšana*

Komisija un KZKA apvienotu dalībvalstu inspekcijas resursus un izstrādātu vispārpieņemtus standartus ar ilgtermiņa mērķi izveidot Eiropas krasta apsardzes sistēmu. Tas nodrošinātu KZP noteikumu vienādu piemērošanu un vienlīdzīgu attieksmi pret visiem zvejniekiem ES. Komisijai būtu pārbaudes un noteikumu izpildes pilnvaras, kas atvieglotu informācijas vākšanu par iespējamajiem pārkāpumiem un tādējādi stiprinātu sistēmas vispārējo efektivitāti. Tas prasītu ievērojami palielināt cilvēkresursus un tehniskos resursus Komisijā un aģentūrā, kā arī lielus finansiālos ieguldījumus.

Tomēr vairāku iemeslu dēļ no šīs iespējas nācās atteikties jau pašā sākumā. Pirmkārt, uzdevumu pārdalīšana starp Komisiju un dalībvalstīm pārsniegtu Līgumā paredzētās iespējas. Komisija pati ieviestu un izpildītu noteikumus, ko pati paredzējusi. Tas arī nozīmētu, ka Kopienas zvejas kuģi būtu Komisijas jurisdikcijā. Turklāt ir maz ticams, ka dalībvalstis pēkšņi piekristu atteikties no varas par labu pārvalstiskai organizācijai. Turklāt šāda pieeja pat varētu būt pretrunā proporcionalitātes un subsidiaritātes principam. Visbeidzot, šāda iespēja graujoši ietekmētu ES budžetu, jo ievērojami pieaugtu personāla un operatīvās darbības izmaksas, kas nekādi nav pieļaujams.

Secinājumi

Tā kā reformu pakete, visticamāk, var nodrošinātu augstu noteikumu ievērošanas pakāpi, tātad arī ieguvumus visai nozarei, jo īpaši no atjaunotiem krājumiem, ziņojumā ieteikts to īstenot ar saistošas regulas palīdzību, jo brīvprātīgāku, nereglamentējošu iespēju analīze liecina, ka tās būtu neefektīvas.

Ietekmes novērtējums liecina, ka no 1. iespējas īstenošanas nav gaidāmi nozīmīgi uzlabojumi, jo netiktu novērsta viena no pašreizējās sistēmas galvenajām nepilnībām, proti, tiesiskā regulējuma sarežģītība, kas patlaban ir sadalīts pa vairākām regulām un pēdējā gada laikā vairākkārt grozīts. Savukārt papildu īstenošanas noteikumi, kuri apsvērti 2. apakšiespējā, pašreizējo noteikumu sadrumstalotību, visticamāk, saasinātu vēl vairāk.

Īstenojot 2. iespēju, tiktu vienkāršots tiesiskais regulējums un panākti daļēji uzlabojumi kontroles sistēmā dažās dalībvalstīs. Tomēr, tā kā nepilnības pašreizējās tiesību normās netiktu novērstas un uzlabojumi būtu atkarīgi galvenokārt no dalībvalstu brīvprātīgas rīcības, šīs iespējas rezultātā netiktu panākta nedz globāla pieeja kontrolei, nedz arī radīti vienlīdzīgi konkurences apstākļi visām ieinteresētajām personām.

Pašreizējā zivsaimniecības kontroles režīma visaptveroša reforma, kuras pamatā būtu saistoša regula, kā apsvērts 3. iespējas izklāstā, ne tikai konsolidētu un vienkāršotu spēkā esošos tiesību aktus, kas patlaban ietverti vairākās atsevišķās regulās. Tā ļautu arī izstrādāt jaunu saskaņotu pieeju inspekcijai un kontrolei, aptverot visus aspektus no “tīkla līdz galdam”, panākt noteikumu ievērošanas kultūru un nodrošināt KZP noteikumu faktisku piemērošanu. Rezultāts būtu patiesi globāla un integrēta kontroles sistēma, kas spētu atjaunot ieinteresēto personu uzticēšanos KZP.