

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela dnia 14.11.2008 r.  
SEC(2008) 2761

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI**

*uzupełniający*

Wniosek

**ROZPORZĄDZENIE RADY**

**ustanawiające wspólnotowy system kontroli w celu zapewnienia przestrzegania przepisów wspólnej polityki rybołówstwa**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

{COM(2008) 721 wersja ostateczna}  
{SEC(2008) 2760}

## STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Przygotowując swój wniosek w sprawie reformy systemu kontroli w ramach obowiązującej wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) Komisja przeprowadziła dogłębną ocenę skutków, której celem było przeanalizowanie możliwych konsekwencji, jakie miałyby poszczególne warianty mające rozwiązać obecne problemy istniejące w unijnym systemie kontroli rybołówstwa. System kontroli WPRyb boryka się obecnie ze znacznymi problemami, zidentyfikowanymi zarówno przez Komisję Europejską<sup>1</sup> jak i Europejski Trybunał Obrachunkowy<sup>2</sup> i nie jest ani tak skuteczny ani tak efektywny, jak być powinien. W związku z tym istotne jest stworzenie spójnego i skutecznego systemu kontroli zmierzającego do pełnej realizacji WPRyb i należytego przestrzegania jej przepisów, w celu zapewnienia zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych.

Komisja zaproponowała zatem szereg zmian mających na celu poprawę sytuacji, a niniejsze sprawozdanie jest oceną potencjalnych skutków, jakie zmiany te będą miały dla skuteczności i efektywności kontroli, zgodności z przepisami oraz dla prawdopodobieństwa zapewnienia optymalnych korzyści z istniejących i przyszłych inwestycji, w szczególności w zakresie odbudowy zasobów, w celu zachowania zrównoważonego sektora rybołówstwa.

W celu zgromadzenia informacji niezbędnych do właściwego opracowania i analizy różnych wariantów oraz w celu dopuszczenia zainteresowanych stron do udziału w dyskusji na wczesnym etapie, zostały przeprowadzone szeroko zakrojone konsultacje z państwami członkowskimi, sektorem gospodarki i wszystkimi zainteresowanymi stronami. Służby Komisji skorzystały ponadto z pomocy ekspertów zewnętrznych przy przeprowadzaniu studium przypadku dla siedmiu stad objętych planami odbudowy, aby poprzeć niektóre argumenty zawarte w niniejszym wniosku.

W niniejszym sprawozdaniu rozpatrzono następujące warianty:

- *Wariant 1: utrzymanie dotychczasowej polityki. Kontynuacja istniejącej polityki i skoncentrowanie się na wdrożeniu i egzekwowaniu istniejących ram prawnych*

*Wersja 1: Utrzymanie dotychczasowej polityki, kontynuacja istniejącej sytuacji*

Podstawowym założeniem w tej wersji jest założenie, że obecna polityka kontroli jest wystarczająca aby zapewnić przestrzeganie przepisów zgodne z celami WPRyb, a kluczową kwestią jest niedostateczne wdrożenie istniejących wymogów prawnych przez państwa członkowskie. Komisja wielokrotnie wyrażała poważne zastrzeżenia co do niepodejmowania przez państwa członkowskie wystarczających działań w tym względzie<sup>3</sup>. W celu rozwiązania tego problemu należy położyć nacisk na lepsze wdrożenie już istniejącego prawodawstwa. Niemniej istotne problemy istniejące w obecnym systemie, takie jak nadmierna złożoność ram prawnych, brak wspólnych standardów inspekcji, brak ujednoczonego wystarczająco skutecznego systemu sankcji oraz ograniczone kompetencje Komisji, nie znajdują rozwiązania w tym wariantcie i jest mało prawdopodobne, że sytuacja ulegnie poprawie.

*Wersja 2: Wdrożenie i egzekwowanie istniejących ram prawnych poprzez rozporządzenia wykonawcze*

---

<sup>1</sup> Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, COM dotyczące monitorowania realizacji wspólnej polityki rybackiej przez państwa członkowskie w latach 2003-2005 – COM(2007) 167 z 10.4.2007.

<sup>2</sup> Sprawozdanie specjalne nr 7/2007 Trybunału Obrachunkowego w sprawie systemów kontroli, inspekcji i sankcji dotyczących zasad ochrony wspólnotowych zasobów rybnych

<sup>3</sup> COM(2007) 167.

Podstawowym założeniem w tej wersji, będącej alternatywą dla kontynuacji istniejącej sytuacji, jest założenie, że nacisk należy położyć na przyjęcie zaległych przepisów wykonawczych. Sytuacja, w której wiele rozporządzeń wykonawczych nie zostało przyjętych, nie pozwala niewątpliwie, aby pierwotne rozporządzenie w sprawie kontroli odniosło pełen skutek. Niemniej takie podejście oznacza dodatkowy zbiór przepisów dodany w sposób nieskoordynowany do istniejącej gmatwaniny przepisów, w odpowiedzi na pojedyncze żądanie polityczne lub sytuację nadzwyczajną w rybołówstwie. Nawet jeżeli wszystkie rozporządzenia wykonawcze zostałyby przyjęte, nie pozwoliłoby to na opracowanie nowego podejścia do kontroli i inspekcji. Zamiast tego przepisy dodatkowe pogłębiłyby rozdrobnienie obecnych przepisów i jeszcze bardziej skomplikowałyby ramy prawne. Nie zostałyby przerwane błędne koło polegające na niewystarczających danych, uniemożliwiających sformułowanie wiarygodnych opinii naukowych, prowadząc do naruszającego równowagę zarządzania skutkującego nadmierną eksploatacją zasobów rybnych. Poza kilkoma możliwymi sytuacjami odbudowania zasobów, uzależnionymi od spełnienia szczególnych warunków, tendencja spadkowa w kwotach będzie się na ogół utrzymywać. Możliwości Komisji i jej inspektorów pozostaną wciąż ograniczone. Brak możliwości działania ze strony Komisji będzie szedł w parze z utrzymywaniem łagodnego podejścia krajowych ustawodawstw wobec naruszeń przepisów, działaniami następczymi niezadowolającymi z powodów prawnych lub proceduralnych oraz niepełną informacją na temat sankcji i poprzednich przypadków naruszeń prawa.

- *Wariant 2: Przekształcenie rozporządzenia dotyczącego kontroli połączone z kodeksem postępowania*

Opracowanie podejścia, w którym reforma jest realizowana poprzez skonsolidowane ramy prawne w połączeniu z instrumentem sterującym, jakim jest kodeks postępowania lub wytyczne dotyczące najlepszych praktyk, mógłby doprowadzić do pewnego polepszenia obecnego systemu kontroli. Ponieważ takie podejście opierałoby się na inicjatywach przygotowywanych na przestrzeni lat przez państwa członkowskie, koordynowanie inspekcji i nadzorowanie działań przez organy krajowe na poziomie wspólnotowym uległoby poprawie, dzięki przyjęciu przez Komisję strategii dotyczących inspekcji i nadzoru i łączeniu krajowych środków kontroli na potrzeby wspólnych inspekcji. Krajowe środki kontroli byłyby wtedy wykorzystane w możliwie jak najbardziej racjonalny i efektywny sposób. Niektóre łowiska może byłyby odbudowane w wyniku jednostronnego działania wobec segmentu floty lub grupy segmentów floty, ale ogólnie takie podejście nie zmieniałoby treści obowiązujących przepisów, ani nie stworzyłoby dodatkowych nowych instrumentów prawnych, opierając się w nadmierny sposób na dobrowolnym wdrażaniu przez państwa członkowskie. Nawet po przeprowadzeniu przekształcenia istniejących przepisów państwa członkowskie nadal potrzebowałyby nowych ram prawnych, które określiłyby nowe obowiązkowe narzędzia służące zapewnieniu skutecznego stosowania przepisów WPRyb. Zatem połączenie skonsolidowania przepisów z instrumentami sterującymi byłoby niewystarczające.

- *Wariant 3: Instrument prawny w postaci nowego wiążącego rozporządzenia*

Trzeci wariant przedstawiony na potrzeby oceny to realizacja pakietu reform poprzez nowy instrument prawny obowiązujący na poziomie UE. Takie podejście ma za zadanie stworzenie równych warunków konkurencji w UE, czego domagają się państwa członkowskie, a w szczególności sam sektor gospodarki rybnej.

Zapewniłoby to jednakowe stosowanie zasad WPRyb w całej Unii Europejskiej oraz pozbawione dyskryminacji traktowanie wszystkich rybaków. Instrument prawny spełniałby cele polityki kontroli o charakterze prawdziwie globalnym i zintegrowanym, ponieważ obejmowałby wszystkie poziomy kontroli „od łowiska do półmiska”. Wdrożenie odpowiednich środków kontroli spowodowałoby również pewne niezbędne dostosowania strukturalne floty. Z jednej strony skuteczna i wzmocniona kontrola systemów nakładu połowowego powodowałyby spadek obecnego poziomu przelowienia, które sztucznie podtrzymuje rentowność floty, stwarzając w ten sposób zachętę do nieprzestrzegania przepisów. Z drugiej strony problem nadmiernej zdolności połowowej byłby rozwiązany, dzięki wprowadzeniu skutecznych narzędzi służących do lepszego kontrolowania zdolności połowowej statków rybackich. Ustanowienie wspólnych standardów kontroli i inspekcji stworzyłoby wspólną podstawę i tym samym przyczyniłoby się do stworzenia równych warunków konkurencji. Ujednoczenie sankcji mogłoby również pomóc w osiągnięciu równych warunków konkurencji, dzięki ustanowieniu kar proporcjonalnych do zysków czerpanych z nielegalnych połowów i porównywalnych we wszystkich państwach członkowskich. Obowiązkowe ramy regulacyjne umożliwiłyby Komisji zapewnienie skutecznego stosowania przepisów WPRyb. Po pierwsze wzmocniłoby to możliwości Komisji w zakresie reagowania odpowiedniego do poziomu nieprzestrzegania przepisów przez państwa członkowskie. Rozszerzenie kompetencji inspektorów Komisji utrudniłoby państwom członkowskim ukrywanie uchybień we wdrażaniu przepisów WPRyb. Po drugie rozszerzenie kompetencji Komisji dałoby jej możliwość lepszego zarządzania uprawnieniami do połowów i ułatwiłoby doraźne zamykanie łowisk z inicjatywy własnej, w celu zapobiegania przelowieniu.

Jakościowe i ilościowe analizy indykatywne wskazują, że nawet jeśli niektóre z wnioskowanych elementów pakietu są bardziej istotne od innych, pełne wdrożenie pakietu wraz z instrumentem raczej wiążącym niż dobrowolnym, takim jak na przykład kodeks odpowiedzialnego rybołówstwa FAO, będzie prawdopodobnie najbardziej skutecznym sposobem w osiąganiu wysokiego poziomu zgodności z przepisami.

Jeżeli wnioski zostaną wdrożone w drodze wiążącego rozporządzenia, które państwa członkowskie będą stosować razem z istniejącymi wieloletnimi planami odbudowy zasobów, to przyrost zysków netto w sektorze, będący wynikiem odbudowania zasobów i ich lepszemu ochronie, może w ciągu 10 lat osiągnąć poziom 10 mld euro. Takim korzyściom gospodarczym będzie prawdopodobnie towarzyszyć wyraźny wzrost zatrudnienia, wynoszący prawie 4 000 nowych miejsc pracy we wszystkich podsektorach. Zwiększenie produkcji rybnej może stać się istotnym czynnikiem w tworzeniu nowych miejsc pracy na poziomie sektorowym i regionalnym.

Dzięki w pełni wiążącemu rozporządzeniu połowy ryb ze wszystkich stad mogą ulec zwiększeniu o około 270 000 ton w odniesieniu do cennych gatunków. Mogłoby to przyczynić się, w perspektywie długoterminowej, do zwiększenia bezpieczeństwa zaopatrzenia rynku i zrównoważonego sektora gospodarki rybnej.

Wspomniane zwiększenie poziomu połowów spowodowałoby istotne korzyści środowiskowe dla odbudowywanych stad ryb, w szczególności w ramach planów odbudowy – w analizowanym okresie nastąpiłoby prawdopodobnie zwiększenie biomasy tarłowej stada o 830 000 ton. Ponadto analiza wykazała, że takie zwiększenie biomasy najważniejszych gatunków mogłoby odwrócić obecną

tendencję spadkową w ekosystemie, będącą wynikiem zjawiska zwanego „fishing down the food chain” (poławiania coraz mniejszych gatunków łańcucha pokarmowego).

- *Wariant 4: Centralizacja polityki kontroli WPRyb na poziomie UE połączona ze zwiększeniem kompetencji Komisji i Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa (CFCA).*

W ramach Komisji i CFCA zostałyby skupione środki kontroli państw członkowskich oraz opracowane ogólnie przyjęte standardy, z długoterminowym celem stworzenia swego rodzaju europejskiej straży przybrzeżnej. Zapewniłoby to jednakowe stosowanie przepisów WPRyb oraz pozbawione dyskryminacji traktowanie wszystkich rybaków w całej Unii Europejskiej. Komisja otrzymałaby uprawnienia kontrolne i egzekucyjne, co również ułatwiłoby gromadzenie informacji o ewentualnych naruszeniach przepisów, a co za tym idzie, wzmocniłoby ogólną skuteczność systemu. Wymagałoby to znacznego zwiększenia zasobów ludzkich i technicznych służb Komisji i agencji oraz olbrzymich inwestycji finansowych.

Niemniej ten wariant trzeba było odrzucić już na wczesnym etapie, i to z kilku względów. W szczególności podział zadań między Komisję a państwa członkowskie wykraczałby poza to, co jest określone w Traktacie. Komisja wdrażałaby i egzekwowała przepisy, która sama ustanowiła. Oznaczałoby to również, że statki rybackie Wspólnoty podlegałyby zwierzchnictwu Komisji. Trudno sobie ponadto wyobrazić, aby państwa członkowskie zechciały nagle scedować takie uprawnienia na organ ponadnarodowy. Ponadto takie podejście mogłoby być nawet sprzeczne z zasadą proporcjonalności i pomocniczości. Taki wariant miałby również ogromny wpływ na budżet UE, ze względu na koszty personelu i koszty misji operacyjnych, na które nie można byłoby sobie pozwolić.

### *Wnioski*

Uznając pakiet reform za potencjalnie prowadzący do osiągnięcia wysokiego poziomu zgodności z przepisami w połączeniu z korzyściami dla całego sektora, w szczególności związanymi z odbudową zasobów, w sprawozdaniu stwierdza się, że najlepszym sposobem wdrożenia przedmiotowego pakietu reform jest wiążące rozporządzenie, skoro analiza bardziej dobrowolnych nieregulacyjnych wariantów wykazała, że będą one nieskuteczne.

Ocena skutków wykazała, że w ramach wariantu 1 nie należy się spodziewać znaczącej poprawy, ponieważ jeden z największych problemów obecnego systemu, mianowicie złożoność ram prawnych, które obejmują kilka rozporządzeń poddawanych w ciągu ostatniego roku licznym zmianom, nie zostanie rozwiązany w tym wariantcie, a dodatkowe przepisy wykonawcze rozpatrywane w ramach wersji 2 doprowadziłyby prawdopodobnie do jeszcze większego rozdrobnienia obecnego prawodawstwa.

Wariant 2 dostarczyłby uproszczonych ram prawnych oraz spowodowałby częściową poprawę systemu kontroli w niektórych państwach członkowskich. Jednak ponieważ problemy w obecnych przepisach prawnych nie zostałyby rozwiązane, a poprawa zależałaby głównie od dobrowolnych działań państw członkowskich, ten wariant nie doprowadziłby do stworzenia ogólnego podejścia do kontroli, ani nie stworzyłby równych warunków konkurencji dla wszystkich zainteresowanych stron.

Pełna reforma obecnego systemu kontroli rybołówstwa opierająca się na wiążącym rozporządzeniu zgodnie z tym, co określono w wariantcie 3, skonsolidowałaby i uprościła

istniejące prawodawstwo rozproszone w chwili obecnej w kilku różnych rozporządzeniach. Pozwoliłaby również na opracowanie nowego, jednolitego podejścia do inspekcji i kontroli, obejmującego wszystkie aspekty „od łowiska do półmiska” i na stworzenie wspólnej kultury przestrzegania prawa oraz zapewnienie skutecznego wdrażania przepisów WPRyb. W rezultacie powstałby system kontroli o prawdziwie globalnym i zintegrowanym charakterze, będący w stanie przywrócić zaufanie zainteresowanych stron do WPRyb.