



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.12.2011  
SEK(2011) 1575 wersja ostateczna

**WEWNĘTRZNY DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI**

**STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW**

*Towarzyszący dokumentowi*

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady  
w sprawie określonych środków ochrony stad ryb stosowanych względem państw  
niewspółpracujących**

{KOM(2011) 888 wersja ostateczna}  
{SEK(2011) 1576 wersja ostateczna}

# WEWNĘTRZNY DOKUMENT ROBOCZY KOMISJI

## STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

### *Towarzyszący dokumentowi*

#### **Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie określonych środków ochrony stad ryb stosowanych względem państw niewspółpracujących**

#### **1. OPIS PROBLEMU: NA CZYM DOKŁADNIE POLEGA PROBLEM, KTO JEST NIM NAJBARDZIEJ DOTKNIĘTY I DLACZEGO KONIECZNA JEST INTERWENCJA PUBLICZNA?**

Zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza<sup>1</sup>, jak również z umową Narodów Zjednoczonych o zasobach ryb<sup>2</sup>, państwa nadbrzeżne oraz państwa połowiąjące takie stada na sąsiadujących morzach pełnych mają obowiązek współpracy w odpowiedzialnym zarządzaniu międzystrefowymi i daleko migrującymi stadami ryb, aby zapewnić ich zrównoważony charakter w perspektywie długoterminowej, na drodze wzajemnych konsultacji bezpośrednich lub poprzez odpowiednie regionalne organizacje ds. rybołówstwa.

Może się zdarzyć, że państwo trzecie nie będzie współpracować w zarządzaniu międzystrefowym i daleko migrującym stadem ryb, które jest również przedmiotem zainteresowania UE, a co ważniejsze, nastawienie takiego państwa, poprzez działanie lub zaniechanie, niesie ze sobą ryzyko przełowienia. W takim przypadku konieczne jest zastosowanie wszelkich możliwych środków w celu przekonania danego państwa do zmiany tak ryzykownego postępowania. Jeżeli zwyczajowe konsultacje i wymiana komunikatów technicznych nie odniosą skutku, oczywistym wariantem byłoby wdrożenie ograniczeń dotyczących handlu, ale UE nie dysponuje szybko działającym mechanizmem pozwalającym na podjęcie takich działań w czasie, w którym mogłyby być użyteczne.

W chwili obecnej Unia stoi przed bezpośrednim zagrożeniem nadmiernego wykorzystania zasobów makreli z powodu środków zarządzania przyjętych przez Islandię i Wyspy Owcze bez należytego uwzględnienia praw innych państw nadbrzeżnych oraz państw UE. Im wcześniej Unia będzie mogła odpowiednio zareagować, tym bardziej skuteczne będzie rozwiązywanie tego i potencjalnych innych problemów.

---

<sup>1</sup> [Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza](#) z dnia 10 grudnia 1982 r.

<sup>2</sup> [Porozumienie w sprawie wykonania postanowień Konwencji Narodów Zjednoczonych o Prawie Morza z dnia 10 grudnia 1982 roku, odnoszących się do ochrony międzystrefowych zasobów rybnych i zasobów rybnych masowo migrujących i zarządzania nimi](#) (obowiązujące od dnia 11 grudnia 2001 r.)

Problem przełowienia spowodowanego brakiem współpracy ze strony państw trzecich niesie ze sobą negatywne skutki dla niemal wszystkich zainteresowanych podmiotów w branży rybołówstwa:

Sektor połowów, zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej: konkurencja na ograniczonym rynku i spadek wydajności z powodu wyczerpania zasobów może prowadzić do znaczących strat ekonomicznych i spadku liczby miejsc pracy.

Przemysł przetwórczy – w perspektywie krótkoterminowej dostępność taniego surowca może być większa, ale w perspektywie średnio- i długoterminowej branża ta poniesie konsekwencje wyczerpania zasobów.

Konsumenci – raczej nie skorzystają oni ze zwiększonej podaży w perspektywie krótkoterminowej, ponieważ spadek cen zostanie prawdopodobnie zneutralizowany przez wyższe zarobki i większą liczbę miejsc pracy w przemyśle przetwórczym i dystrybucji. Odczują oni z kolei skutki spadku podaży w perspektywie długoterminowej z powodu wyższych cen.

UE i administracje krajowe – będą postrzegane, zarówno w perspektywie krótkoterminowej, jak i długoterminowej, jako niezdolne do poradzenia sobie z tym problemem. Brak zaufania do instytucji publicznych znajdzie odzwierciedlenie w badaniach opinii publicznej i może to mieć ważne konsekwencje dla polityki na innych polach.

Odpowiedzialność za ochronę interesów tych podmiotów w perspektywie długoterminowej ciąży przede wszystkim na władzach publicznych.

## **2. Analiza w kategoriach pomocniczości: czy działanie UE jest uzasadnione pod względem zasady pomocniczości (konieczność działania i wartość dodana interwencji UE)?**

Ostatecznym celem planowanego instrumentu jest uniknięcie nadmiernego wykorzystania niektórych międzystrefowych i daleko migrujących stad ryb w kontekście wspólnej polityki rybołówstwa UE, ale instrument ten (ograniczenie lub zakaz importu) objęty jest wspólną polityką handlową. Oba te obszary wchodzą w zakres wyłącznych kompetencji Unii, zatem w tym przypadku zasada pomocniczości nie ma zastosowania.

## **3. Cele inicjatywy UE: jakie są główne cele strategiczne?**

Ogólnym celem strategicznym tej inicjatywy jest wkład w ochronę zasobów ryb, która stanowi główny cel wspólnej polityki rybołówstwa. Celem operacyjnym jest wyposażenie UE w instrument oparty na handlu, który przyczyni się do osiągnięcia tego celu ogólnego.

## **4. Warianty strategiczne: które z wariantów rozpatrzono i które zostały ocenione szczegółowo?**

Przeanalizowano pięć następujących wariantów:

- (1) brak działania;

- (2) działania w formie instrumentów nie mających charakteru prawodawczego, takich jak mechanizmy wywierania presji, oznakowanie świadczące o zgodności z zasadami zrównoważonego rozwoju czy różne formy interwencji dyplomatycznych;
- (3) stworzenie instrumentu prawnego dla wspólnej polityki rybołówstwa umożliwiającego szybką reakcję na problem poprzez nałożenie zakazu handlu produktami z ryb z danego stada pochodzącymi z zainteresowanego państwa;
- (4) nałożenie częściowych ograniczeń w handlu, obejmujących tylko łatwo identyfikowalne produkty rybne;
- (5) wydanie instrumentu prawnego umożliwiającego zastosowanie „środków zaradczych” w odpowiedzi na popełnione przez inne państwo „międzynarodowe nadużycia”.

**5. Ocena skutków: jakie są główne skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne każdego z wariantów, w szczególności pod względem (kwantyfikowalnych / pieniężnych) korzyści i kosztów (obejmujących szacunki dotyczące obciążenia administracyjnego), inne koszty przestrzegania przepisów i koszty wdrożenia dla administracji publicznej**

Aby lepiej opisać skutki środowiskowe, gospodarcze i społeczne każdego z tych wariantów, przeprowadzono ich analizę na przykładzie makreli jako studium przypadku. Kwestia ta dotyczy toczącej się obecnie dyskusji na temat zarządzania stadami makreli na północno-wschodnim Atlantyku, gdzie Islandia i Wyspy Owcze podjęły działania bez należytego uwzględnienia praw innych państw nadbrzeżnych, co zagraża zrównoważeniu rybołówstwa. Dostępne dane i informacje na temat tych stad pozwalają na przeprowadzenie analizy porównawczej wyżej wspomnianych wariantów.

O ile to było możliwe, analiza obejmowała symulację rozwoju rybołówstwa przez następne 12 lat, przeprowadzoną w oparciu o wyniki najnowszej naukowej oceny stada. W analizie zawarto również oszacowania ad-hoc obciążenia administracyjnego i innych okoliczności związanych z możliwymi zaletami i wadami.

Wyniki analizy pokazują, że:

- Wariant 1 (wariant braku działania) jest niemożliwy do przyjęcia. Unia powinna podjąć działania w omawianej kwestii.
- Zastosowanie wariantu o charakterze nieprawodawczym (wariant 2) może w niektórych przypadkach przynieść efekty, ale wariant obejmujący zdecydowane działania prawne ma w większości przypadków znaczną przewagę. Nawet gdyby jego zastosowanie okazało się lepsze tylko w niewielu przypadkach, usprawiedliwiłoby to przyjęcie koniecznych mechanizmów prawnych, tak, aby w tych nielicznych przypadkach można było rzeczywiście podjąć działanie.
- Krótkie podsumowanie skutków zastosowania wariantów 3, 4 i 5 podano w poniższej tabeli.

	Wariant 3	Wariant 4	Wariant 5
--	-----------	-----------	-----------

Skutki środowiskowe, gospodarcze i społeczne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bardzo szybka odbudowa zasobów do pożądanego poziomu</li> <li>• Brak ryzyka uszczuplenia (*)</li> <li>• Utrzymanie certyfikatu MSC</li> <li>• Większe zaufanie do kierownictwa</li> <li>• Wyższe płace po odbudowie zasobów</li> <li>• Niższe ceny dla konsumentów</li> <li>•</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podobnie jak w wariancie 3, ale efekty mogą wystąpić później</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Podobnie jak w wariancie 3, być może skuteczniej</li> </ul>
OCENA	1	2	1
Obciążenia administracyjne	Duże: bardzo szczegółowe przepisy (identyfikowalność), monitorowanie wielu produktów	Małe: prostsze przepisy, mniej produktów do monitorowania	Większe niż w wariancie 1: bardziej szczegółowy zakres działań, kontrowersyjne przepisy, skomplikowane monitorowanie
OCENA	2	1	3
Główne wady	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trudności związane z określeniem, które produkty zawierają dane gatunki</li> <li>• Konieczność wykazania przestrzegania zasady proporcjonalności i równości w działaniach</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak poważnych trudności. Łatwiej wykazać przestrzeganie zasady proporcjonalności i równości</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tak jak dla wariantu 3, ale bardziej skomplikowany system działań oznacza bardziej złożone problemy zgodności z prawem.</li> </ul>
OCENA	2	1	3

(\*) W przypadku makreli – spadek biomasy stada tarłowego poniżej wartości granicznej 1,7 mln ton

## 6. Porównanie wariantów: który z wariantów jest preferowany i na podstawie jakich kryteriów/argumentów?

Efekty środowiskowe, gospodarcze i społeczne są ze sobą ściśle związane i w trzech wariantach bardzo podobne – jedynie w przypadku wariantu 4 oczekuje się późniejszego wystąpienia efektów, ponieważ podejmowane środki nie mają tak surowego charakteru jak w wariantach 3 i 5. Mniejszą skuteczność wariantu 4 rekompensuje jednak znacznie większa łatwość jego zastosowania, zarówno pod względem przygotowywania prawa, jak i jego egzekwowania w rzeczywistości. Sumaryczne oceny (5, 4, 7) nie różnią się aż tak radykalnie, żeby można było wybrać lub odrzucić któryś z wariantów.

Ponadto trudno jest rozszerzyć przeprowadzoną powyżej analizę dla makreli na inne przypadki w przyszłości. Mogą wystąpić sytuacje, w których zastosowanie wariantu 3 nie będzie możliwe – kiedy towary importowane wyprodukowane z omawianych gatunków zostały w dużym stopniu przetworzone lub przekształcone. W innych przypadkach nie będzie można zastosować środków polityki handlowej (na przykład jeżeli dany gatunek nie jest przedmiotem handlu), istnieje jednak pole dla takich środków zaradczych, dla których brakuje skutecznego mechanizmu prawnego w ramach UE.

Mając to na uwadze, przyjęto wniosek, że najlepszym wariantem jest taki, którego elastyczność pozwala na wykorzystanie głównych zalet trzech wyżej wymienionych wariantów oraz minimalizację ich wad i kosztów administracyjnych. Taki wariant można zrealizować za pomocą instrumentu prawnego UE o następujących cechach:

- a) opierającego się przede wszystkim na art. 207 TFUE; możliwe są również inne podstawy prawne, jeżeli przewidywane środki nie są związane z handlem;
- b) zakres stosowania dotyczy następującej sytuacji: brak współpracy w zarządzaniu rybołówstwem i podejmowanie działań, które daleko wykraczają poza zwyczajową międzynarodową praktykę dzielenia się zasobami i zagrażają zrównoważeniu;
- c) ustanawiającego listę środków, które można podjąć, od ograniczeń w handlu po inne środki zaradcze różnego rodzaju;
- d) ustanawiającego główne zasady i kryteria, które powinny być spełnione, aby można było podjąć te środki: skuteczność, proporcjonalność, równość, zgodność z prawem itd.;
- e) nadającego Komisji uprawnienia wykonawcze do podejmowania odpowiednich środków w celu osiągnięcia odpowiedniego rozwiązania, zgodnie z wyżej wymienionymi kryteriami;
- f) ustanawiającego szczegółowe mechanizmy kontroli przez państwa członkowskie zgodnie z nowym rozporządzeniem dotyczącym procedury komitetowej;
- g) obejmującego jasne zasady automatycznego lub bardzo szybkiego zawieszania środków w przypadku, gdy państwo niewspółpracujące zastosuje odpowiednie środki naprawcze;
- h) Komisja miałaby również uprawnienia do tworzenia w razie potrzeby nowych mechanizmów monitorowania w przypadkach, w których istniejące mechanizmy okazałyby się niewystarczające.

Przypadki objęte prawodawstwem dotyczącym połowów NNN i innymi instrumentami prawnymi powinny być wyraźnie wyłączone z zakresu stosowania tego instrumentu. Lista działań powinna mieć charakter wystarczająco uniwersalny, tak, aby nie wykluczała nowych, skutecznych i niekontrowersyjnych środków, gdyby takie możliwości się pojawiły. Zasady i kryteria opisane w lit. d) powinny z kolei być bardzo ścisłe, tak, aby pole manewru Komisji było wyraźnie określone.

## **7. Monitorowanie i ocena: jakie są ustalenia służące określeniu rzeczywistych kosztów i korzyści związanych z osiągnięciem zamierzonych skutków**

Celem całego przedsięwzięcia (zob. sekcja 3) jest przyczynienie się do ochrony stad ryb i doprowadzenie ich liczebności do poziomu, który umożliwia maksymalne podtrzymywalne połowy. Wskaźniki stosowane zazwyczaj do monitorowania stanu zasobów ryb to: biomasa stada tarłowego (SSB, ang. spawning stock biomass), czyli ilość ryb, które są gotowe do rozmnażania w okresie tarła, oraz śmiertelność połowowa (F), czyli tempo ubywania ryb ze stada na skutek działalności połowowej. Istnieją też wskaźniki uzupełniające, które ilustrują stopień, w jakim działalność połowowa ma wpływ nie tylko na dane stado, ale również na inne przypadkowo złapane czy zniszczone ryby i organizmy morskie.

Obecny system monitorowania jest zaawansowany i oparty na naukowych podstawach oraz szybko dostarcza wyniki. Obejmuje on zbieranie danych na temat działalności połowowej, pobieranie próbek i zbieranie danych biologicznych, badania naukowe na morzu przy użyciu statków badawczych oraz ramy dla współpracy międzynarodowej naukowców zajmujących się rybołówstwem, pozwalające na porównywanie i wymianę danych i informacji oraz prowadzenie ocen stad ryb, a także jest źródłem wsparcia naukowego dla zarządzania rybołówstwem. W przypadku północno-wschodniego Atlantyku większość tych działań koordynuje Międzynarodowa Rada Badań Morza (ICES). Podobne instytucje działają w innych obszarach rybołówstwa będących przedmiotem zainteresowania UE .

Zbieranie danych do analiz naukowych w istniejących ramach<sup>3</sup> oraz uprawnienia Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa również zapewniają systematyczne dane ekonomiczne przydatne w monitorowaniu skuteczności planowanego działania za pomocą wskaźników takich jak wyniki gospodarcze, obroty flot unijnych i ich zależność od tego czy innego stada ryb. Rutynowym zadaniem jest również monitorowanie importu. Nie ma zatem powodu, aby w chwili obecnej tworzyć nowe systemy monitorowania stanu zasobów ryb lub wzmacniać istniejące systemy.

---

<sup>3</sup> [Rozporządzenie Rady \(WE\) nr 199/2008](#) z dnia 25 lutego 2008 r. w sprawie ustanowienia wspólnotowych ram gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz w sprawie wspierania doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa.