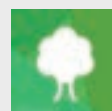


Sprawozdanie specjalne

Skuteczność wsparcia finansowego z Europejskiego Funduszu Rybackiego na rzecz rozwoju akwakultury



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luksemburg
LUKSEMBURG

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Więcej informacji o Unii Europejskiej można znaleźć w portalu Europa (<http://europa.eu>).

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2014

ISBN 978-92-872-0673-2
doi:10.2865/33939

© Unia Europejska, 2014
Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

**Skuteczność wsparcia
finansowego
z Europejskiego Funduszu
Rybackiego na rzecz
rozwoju akwakultury**

(przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi TFUE)

Punkt

Glosariusz i wykaz skrótów

I–IX Streszczenie

1–14 Wstęp

1–5 Akwakultura w Unii Europejskiej

6–14 Polityka UE w zakresie akwakultury

6 Akwakultura i wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb)

7–8 Strategia Komisji w zakresie akwakultury

9–14 Europejski Fundusz Rybacki

15–17 Zakres kontroli i podejście kontrolne

18–69 Uwagi

18–36 Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury nie zawsze były dobrze zaplanowane i właściwie monitorowane na poziomie UE

18–19 W ramach WPRyb i EFR nie zapewniono wystarczająco szczegółowych informacji o działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury

20–22 W ramach dokonanego przez Komisję przeglądu krajowych planów strategicznych i programów operacyjnych nie dopilnowywano regularnie, by były one ukierunkowane na maksymalizację skuteczności polityki dotyczącej akwakultury

23–25 Komisja nie zapewniła kompleksowych wytycznych związanych z akwakulturą w sprawach dotyczących środowiska

26–30 Komisja nie zapewniła w wystarczającym stopniu porównywalnych danych na temat ogólnego postępu w realizacji celów polityki w zakresie akwakultury

31–34 Komisja przeprowadziła niewiele stosownych kontroli i ocen, a jej działania monitorujące były ograniczone

35–36 Rezultaty projektów innowacyjnych i projektów badawczych finansowanych ze środków publicznych nie zostały w pełni wykorzystane

37–54 Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury nie zostały dobrze zaplanowane i nie były właściwie monitorowane przez państwa członkowskie

37–38 W państwach członkowskich objętych kontrolą brakowało inicjatyw wspierających akwakulturę

39–40 Procedury planowania przestrzennego oraz przyznawania pozwoleń były niewydolne

41–42	Kryzys gospodarczy i finansowy miał istotny wpływ na sektor akwakultury
43–45	Krajowe plany strategiczne nie zawierały jasnych celów w zakresie akwakultury
46–48	Uchybienia w programach operacyjnych
49–52	Państwa członkowskie nie poświęciły wystarczająco dużo uwagi polityce w zakresie środowiska i zdrowia
53–54	W sprawozdawczości niektórych państw członkowskich dotyczącej osiągniętych wyników stwierdzono poważne nieścisłości
55–69	Działania w ramach EFR nie zapewniły dotychczas w wystarczającym stopniu optymalnego wykorzystania środków na rzecz wsparcia zrównoważonego rozwoju akwakultury
55–56	Ogólne cele na poziomie UE nie zostały osiągnięte
57–58	Cele na poziomie państw członkowskich nie zostały osiągnięte
59–69	W przypadku znacznej liczby projektów poddanych kontroli istniało niewielkie prawdopodobieństwo, że przyczynią się one w sposób efektywny kosztowo do realizacji celów
60–64	Wsparcie zrównoważonego rozwoju było ograniczone, a działania nie były odpowiednio ukierunkowane
65–66	Oczekiwane wyniki projektów nie zostały osiągnięte lub zweryfikowane
67–69	Dotychczas nie osiągnięto wyników dostatecznie korzystnych ekonomicznie
70–71	Nowa wspólna polityka rybołówstwa i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) (od 2014 r.)
72–78	Wnioski i zalecenia
	Załącznik I – Obroty w sektorze akwakultury i wsparcie z EFR
	Załącznik II – Próba skontrolowanych projektów
	Załącznik III – Rezultaty osiągnięte w ramach skontrolowanych projektów

Odpowiedzi Komisji

Glosariusz i wykaz skrótów

04

Akwakultura: Akwakultura odnosi się do wszelkich form hodowli lub chowu organizmów wodnych przy pomocy technik opracowanych w celu zwiększenia produkcji tych organizmów powyżej naturalnej zdolności środowiska; organizmy takie pozostają własnością osoby fizycznej lub prawnej w ciągu całego stadium hodowli lub chowu, do odłowów włącznie.

Cel Konwergencja: Cel dotyczący rozwoju tych regionów UE, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniego PKB UE.

Efekt *deadweight*: Sytuacja, w której dofinansowane działanie zostałoby zrealizowane w pełni lub częściowo również bez udzielonej pomocy.

EFMR: Europejski Fundusz Morski i Rybacki

EFR: Europejski Fundusz Rybacki

EMAS: System ek zarządzania i audytu we Wspólnocie (EMAS) to instrument zarządzania opracowany przez Komisję Europejską dla przedsiębiorstw i innych organizacji, służący do oceny i poprawy efektów ich działalności środowiskowej oraz składania sprawozdań w tym zakresie (<http://ec.europa.eu/environment/emas/>).

FAO: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

KPS: krajowy plan strategiczny

LIFE: Instrument Finansowy na rzecz Środowiska (*l'Instrument financier pour l'environnement*)

Planowanie przestrzenne: a w szczególności zagospodarowanie przestrzenne mórz, to publiczny proces analizy oraz planowania przestrzennego i czasowego działalności człowieka w obszarach morskich, służący osiągnięciu celów gospodarczych, społecznych i związanych z ochroną środowiska. Podstawowy cel zagospodarowania przestrzennego mórz polega na dostarczeniu wskazówek i wiarygodnych danych służących do umiejscowienia działalności gospodarczej, w tym akwakultury. Tym samym wzmacnia ono zaufanie inwestorów, zapobiega konfliktom i pozwala znaleźć synergie pomiędzy działalnością a środowiskiem, czego ostatecznym celem jest zrównoważony rozwój.

PO: program operacyjny

PR: program ramowy

Ryby: Na potrzeby niniejszego sprawozdania określenie „ryby” obejmuje ryby, skorupiaki i mięczaki.

STECF: Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa

SWOT: analiza mocnych i słabych stron oraz szans i zagrożeń

WPR_{Ryby}: Wspólna polityka rybołówstwa. Niniejsze sprawozdanie dotyczy realizacji WPR_{Ryby} do 2013 r.

Zintegrowane zarządzanie strefą przybrzeżną (ZZSP): Celem ZZSP jest koordynacja działań w ramach różnych polityk (np. w zakresie akwakultury, turystyki i energii wiatrowej) na terenach przybrzeżnych, tak aby przyczyniły się one do zrównoważonego rozwoju tych terenów.

I

Co roku UE dostarcza ok. 1,3 mln ton ryb pochodzących z akwakultury. Roczny obrót sektora wynosi 4 mld euro. Do 2013 r. jednym z celów wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i związanego z nią instrumentu finansowania, Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) było wspomaganie zrównoważonego rozwoju akwakultury. W związku z tym do maja 2013 r. z EFR przeznaczono ponad 400 mln euro na sfinansowanie działań na rzecz inwestycji produkcyjnych w akwakulturę oraz działań dotyczących zdrowia i środowiska.

II

Trybunał zbadał, czy działania w ramach EFR zostały dobrze zaplanowane i zrealizowane oraz czy środki zostały wykorzystane w sposób gospodarny. W tym celu skontrolowano koncepcję i wdrożenie działań przez Komisję i państwa członkowskie oraz realizację projektów w państwach członkowskich.

III

W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że wsparcie z EFR nie przyczyniło się w skuteczny sposób do zrównoważonego rozwoju akwakultury.

IV

Trybunał uznał, że na poziomie UE działania mające wspomagać zrównoważony rozwój akwakultury nie zostały dobrze zaplanowane i nie były odpowiednio monitorowane. W ramach WPRyb i EFR nie przedstawiono wystarczająco jasnej strategii rozwoju akwakultury do 2013 r. Jeżeli chodzi o wytyczne w sprawie zrównoważenia środowiskowego, Trybunał stwierdził, że wydano wystarczające wytyczne dotyczące sieci Natura 2000, lecz nie w sprawach związanych z ramową dyrektywą wodną, dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej i dyrektywą w sprawie oceny oddziaływania na środowisko. Przyczyniło się to do braku działań w tym ważnym obszarze ze strony państw członkowskich. Dane na temat akwakultury z różnych źródeł UE nie były w wystarczającym stopniu porównywalne, w wyniku czego trudno było ocenić wyniki działań związanych z akwakulturą. Komitety monitorujące EFR nie odegrały znaczącej roli w monitorowaniu akwakultury, brakowało informacji zarządczych, a wyniki odpowiednich projektów badawczych finansowanych ze środków publicznych nie zostały w pełni wykorzystane.

V

W państwach członkowskich działania mające wspomagać zrównoważony rozwój akwakultury nie zostały odpowiednio zaplanowane ani zrealizowane. W krajowych planach strategicznych i programach operacyjnych państw członkowskich nie przedstawiono wystarczająco jasnych podstaw do tego, by wspierać akwakulturę, nie było też spójnej strategii dla tego sektora. Przeszkodą w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju był brak odpowiedniego planowania przestrzennego oraz skomplikowane procedury przyznawania pozwoleń. W sprawozdaniach rocznych z realizacji wystąpiły także istotne nieprawidłowości i uchybienia metodyczne dotyczące danych na temat produkcji.

VI

Trybunał stwierdził, że główne cele związane ze wzrostem produkcji w sektorze akwakultury dotychczas nie zostały osiągnięte, a sam sektor przez wiele lat trwał w stagnacji. Do tego zastoju bez wątpienia znacząco przyczynił się kryzys finansowy i gospodarczy, przynajmniej w państwach członkowskich będących głównymi producentami. Trybunał wykrył również, że skontrolowane projekty w państwach członkowskich objętych kontrolą w wielu przypadkach nie zostały właściwie wybrane. Poza kilkoma wyjątkami skontrolowane projekty nie doprowadziły do oczekiwanych rezultatów lub przyczyniły się w niewielkim stopniu do wzrostu produkcji i zatrudnienia, a środki nie zostały wykorzystane gospodarnie.

VII

Podsumowując, w okresie do 2013 r. na poziomie UE i państw członkowskich zabrakło odpowiedniej strategii, by wprowadzić w życie cele UE dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury, a rezultaty osiągnięte w wyniku podjętych działań były niewystarczające.

VIII

W związku z tym Trybunał zaleca, aby Komisja, realizując działania wspierające rozwój akwakultury w ramach nowego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego:

- a) rozważyła, na etapie zatwierdzania programów operacyjnych państw członkowskich, czy cele dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury są odpowiednie i realistyczne, a także czy wsparcie przeznaczono na działania, które mają szansę doprowadzić do osiągnięcia tych celów;

- b) wydała wytyczne zalecające uwzględnienie stosownych czynników środowiskowych przy ustalaniu wysokości finansowania publicznego;
- c) zadbała – w odpowiednich przypadkach – o to, aby programy operacyjne państw członkowskich były zatwierdzane tylko wtedy, gdy przygotowane zostaną odpowiednie strategie krajowe na rzecz rozwoju sektora akwakultury;
- d) zachęcała państwa członkowskie do wdrożenia stosownych planów zagospodarowania przestrzennego i do uproszczenia procedur przyznawania pozwoleń i administracyjnych, tak by sprzyjały one rozwojowi sektora akwakultury;
- e) zapewniła lepszą porównywalność danych statystycznych dotyczących akwakultury pochodzących z różnych źródeł, aby zwiększyć ich poprawność i kompletność.

IX

Trybunał zaleca, by państwa członkowskie, realizując działania wspierające rozwój akwakultury w ramach nowego Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego:

- a) przygotowały i stosowały spójne krajowe strategie rozwoju sektora akwakultury;
- b) wdrożyły stosowne plany zagospodarowania przestrzennego, uprościły procedury przyznawania pozwoleń i administracyjne, tak by sprzyjały one rozwojowi sektora akwakultury;
- c) zadbały o to, by środki publiczne zostały przeznaczone w pierwszej kolejności na finansowanie tych projektów, w których zostaną one najlepiej wykorzystane i które najlepiej przyczynią się do zrównoważonego rozwoju akwakultury;
- d) ustaliły i stosowały odpowiednie wskaźniki w celu bardziej szczegółowego monitorowania rezultatów osiąganych w ramach poszczególnych projektów.



Akwakultura w Unii Europejskiej

01

Akwakultura odnosi się do wszelkich form hodowli lub chowu organizmów wodnych przy pomocy technik opracowanych w celu zwiększenia produkcji tych organizmów powyżej naturalnej zdolności środowiska; organizmy takie pozostają własnością osoby fizycznej lub prawnej w ciągu całego stadium hodowli lub chowu, do odłowów łącznie¹.

02

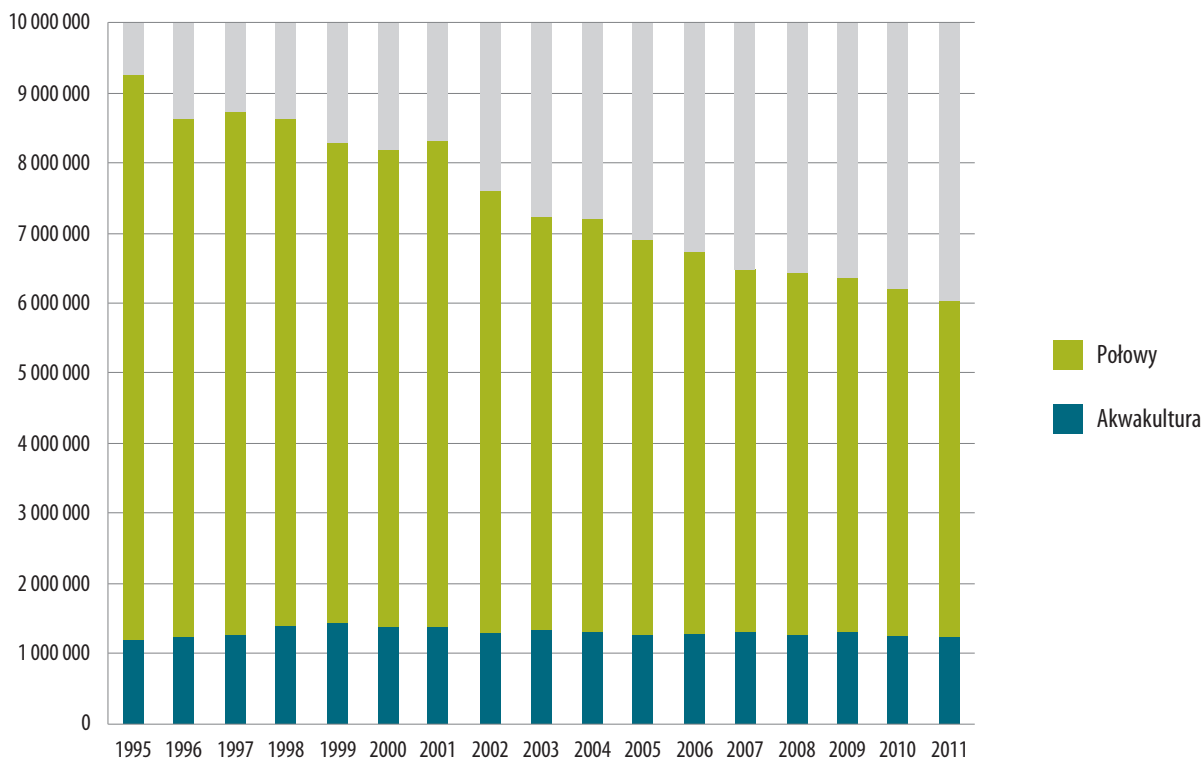
Akwakultura to obok rybołówstwa jedna z dwóch gałęzi produkcji ryb². W 2011 r., ostatnim, co do którego dostępne są odpowiednie informacje, UE wyprodukowała około 6 mln ton ryb, z czego 1,3 mln ton pochodziło z akwakultury. Jak pokazano na **wykreśie 1**, roczna produkcja rybna w UE na przestrzeni lat malała, co było spowodowane spadkiem w połowach ryb oraz stagnacją w sektorze akwakultury. 65% ryb spożywanych w UE pochodzi z importu.

1 Art. 3 lit. d) rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 z dnia 27 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 223 z 15.8.2006, s. 1).

2 W niniejszym sprawozdaniu pojęcie „produkcja rybna” odnosi się do ryb, skorupiaków i mięczaków.

Wykres 1

Produkcja rybna w UE (w tonach)



Źródło: Eurostat.

03

Ryby stanowią trzy czwarte wartości produkcji w unijnym sektorze akwakultury³. Sektor ten daje zatrudnienie około 80 tys. pracowników, a roczne obroty wynoszą 4 mld euro⁴. W Europie nastawienie konsumentów do ryb hodowlanych różni się w zależności od kraju. Wielu konsumentów woli ryby poławiane niż hodowlane, co powoduje, że ich ceny rynkowe ryb z połowów są wyższe.

04

Mimo że w UE hoduje się wiele gatunków ryb, zaledwie kilka z nich składa się na większość produkcji w ramach akwakultury. Główni producenci to Francja, Zjednoczone Królestwo, Grecja, Hiszpania i Włochy, które wspólnie odpowiadają za 77% wartości obrotu handlowego, jak pokazano w **tabeli 1**.

05

W przeciwieństwie do sektora akwakultury w UE, który znajduje się w stagnacji, światowa produkcja w tym obszarze od wielu lat rośnie. Między 2000 a 2011 r. produkcja globalna niemal się podwoiła, z 32 do 63 mln ton (zob. **wykres 2**), przy czym niemal 90% produkcji pochodzi obecnie z Azji. Sektor akwakultury zapewnia około 40% światowych dostaw ryb na potrzeby konsumpcji przez człowieka⁵.

- 3 FAO, *State of World Fisheries and Aquaculture* [Stan rybołówstwa i akwakultury na świecie], Rzym, 2012.
- 4 Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej, *The economic performance of the EU Aquaculture Sector* [Wyniki gospodarcze sektora akwakultury UE], (STECF 13-29) Bruksela, 2013 (dane za 2011 r.).
- 5 FAO, *Global Aquaculture Production Statistics* [Dane statystyczne dotyczące światowej produkcji w sektorze akwakultury], 2011 (<ftp://ftp.fao.org/fi/news/GlobalAquacultureProductionStatistics2011.pdf>).

Tabela 1

Główni producenci wśród państw członkowskich UE w sektorze akwakultury oraz główne gatunki

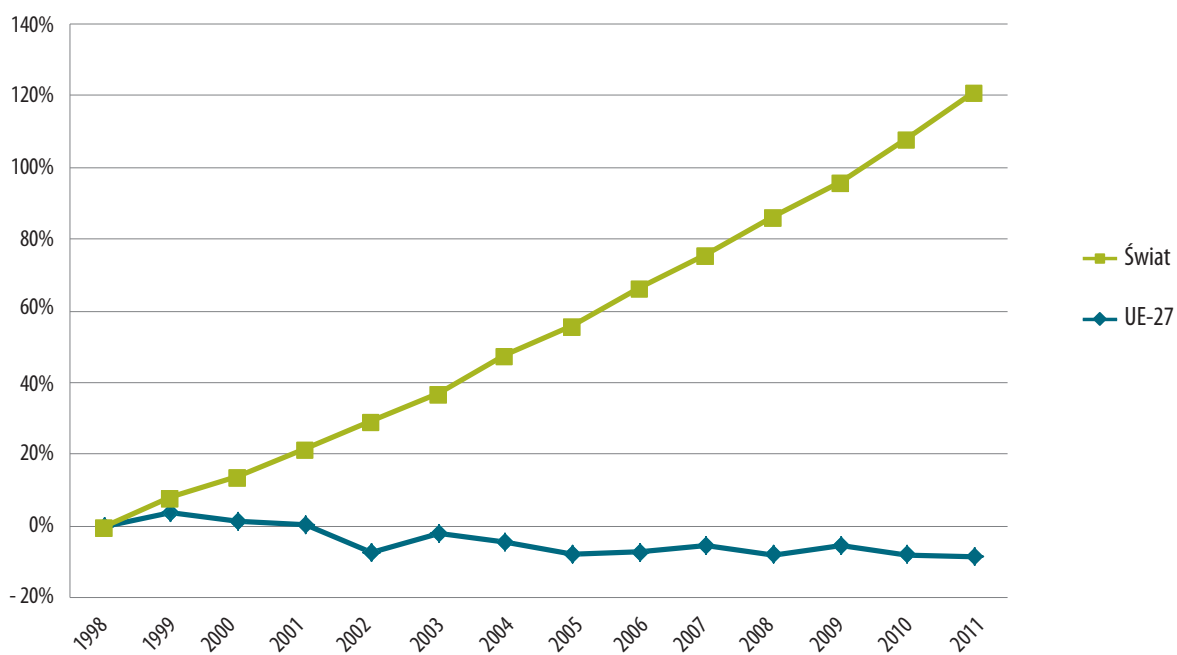
Obroty (w mln EUR) w 2011 r.										
Państwo członkowskie		ogółem	dorada ilabaks	łosoś	pstrąg	ostryga	omulek	małż	karp	inne gatunki
Francja	22%	898	35	0	120	502	164	0	5	72
Zjednoczone Królestwo	18%	740	2	678	35	1	21	0	1	2
Grecja	13%	523	485	0	4	0	9	0	0	25
Hiszpania	12%	501	199	0	51	2	102	14	1	132
Włochy	11%	423	61	0	140	0	40	106	3	73
Ogółem	77%	3 085	782	678	350	505	336	120	10	304
Inne państwa członkowskie	23%	933	65	80	265	38	90	27	134	234
OGÓŁEM UE		4 018	847	758	615	543	426	147	144	538
			21%	19%	15%	14%	11%	4%	4%	13%

Źródło: Sprawozdanie Wspólnego Centrum Badawczego, *The economic performance of the EU aquaculture sector*, (STECF 13-29), 2013 (różnice wynikają z zastosowania zaokrągleń).

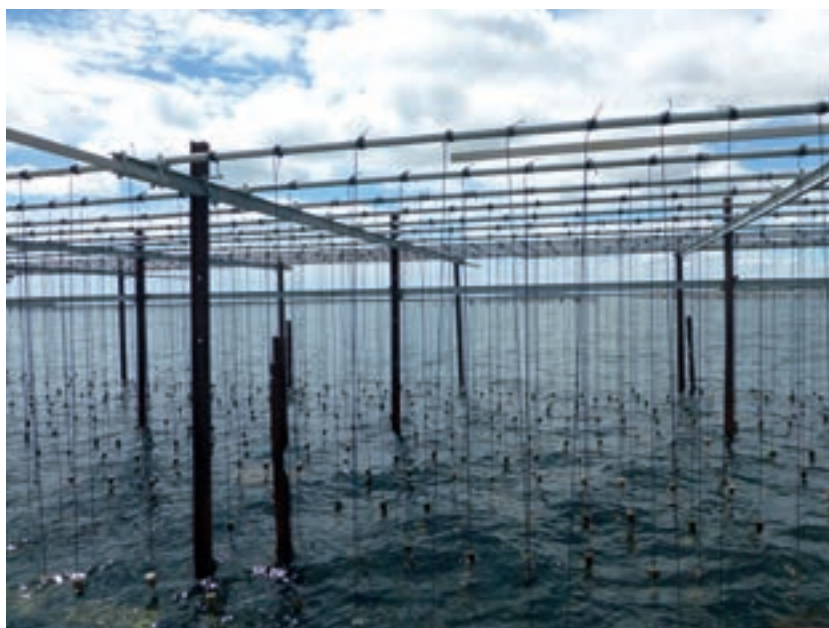
Wykres 2

Rozwój sytuacji na świecie w produkcji sektora akwakultury

Wielkość produkcji w UE w porównaniu ze światową produkcją w sektorze akwakultury (1998 = 100%)



Źródło: Eurostat (UE-27); FAO (świat).



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Polityka UE w zakresie akwakultury

Akwakultura i wspólna polityka rybołówstwa (WPRyb)

06

W rozporządzeniu Rady nr 2371/2002⁶ określono cele WPRyb na lata 2002–2013. Główny cel WPRyb, który odnosi się także do akwakultury, został wskazany w art. 2 rozporządzenia. Jest nim „zapewnienie takiej eksploatacji żywych zasobów wodnych, która zapewnia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne”.

Strategia Komisji w zakresie akwakultury

07

We wrześniu 2002 r. Komisja opublikowała strategię dotyczącą zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury⁷. Strategia obejmowała trzy główne cele:

- a) zagwarantowanie bezpiecznego, długotrwałego zatrudnienia i zrównoważonego wzrostu;
- b) dostarczanie konsumentom produktów dobrej jakości i promowanie wysokich standardów zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- c) stworzenie przemysłu przyjaznego dla środowiska.

08

W 2009 r. Komisja uznała⁸, że produkcja w zakresie akwakultury w UE od 2002 r. znajduje się w stagnacji, co wyraźnie kontrastuje z wysokim poziomem wzrostu w pozostałej części świata, oraz że potrzebne są zdecydowane

działania, które zwiększą konkurencyjność i przyczynią się do zrównoważonego wzrostu i lepszego zarządzania. Komisja zweryfikowała swoją strategię, lecz utrzymała cele podobne do tych z 2002 r.:

- a) działanie na rzecz większej rentowności;
- b) zagwarantowanie bezpieczeństwa żywności oraz zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- c) złagodzenie wpływu akwakultury na środowisko.

Europejski Fundusz Rybacki

09

Europejski Fundusz Rybacki (EFR)⁹ był instrumentem finansowym w ramach wspólnej polityki rybołówstwa w latach 2007–2013. EFR miał pięć osi priorytetowych, a jego budżet wynosił 4,3 mld euro. Na każdą oś składało się kilka działań. Finansowanie z EFR było dostępne na następujące działania:

- o Oś priorytetowa 1: dostosowanie wspólnotowej floty rybackiej (1,2 mld euro).
- o Oś priorytetowa 2: **akwakultura**, rybołówstwo śródlądowe, przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury (1,2 mld euro).
- o Oś priorytetowa 3: środki służące wspólnemu interesowi (1,1 mld euro).
- o Oś priorytetowa 4: zrównoważony rozwój obszarów zależnych głównie od rybactwa (0,6 mld euro).
- o Oś priorytetowa 5: pomoc techniczna (0,2 mld euro).

- 6 Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 z dnia 20 grudnia 2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 358 z 31.12.2002, s. 59).
- 7 COM(2002) 511 final z dnia 19 września 2002 r.
- 8 COM(2009) 162 final z dnia 8 kwietnia 2009 r.
- 9 Rozporządzenie (WE) nr 1198/2006. EFR zastąpił Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (IFOR).

10

Jak widać, nie ma osi priorytetowej poświęconej wyłącznie akwakulturze. W ramach osi 2 i 3 przeznaczono jednak pewne fundusze na akwakulturę, a działanie 2.1 związane z akwakulturą w ramach osi 2 nakierowane było na zrównoważony pod względem gospodarczym, środowiskowym i społecznym rozwój sektora i mogło także zostać wykorzystane w celu zwiększenia jego konkurencyjności. W **załączniku I** wskazano wydatki zaplanowane w ramach osi 2 oraz kwotę 438 mln euro zobowiązań z EFR przeznaczoną na sfinansowanie 5826 projektów w ramach działania 2.1 (akwakultura) do końca maja 2013 r. na podstawie danych przekazanych Komisji przez państwa członkowskie.

11

Wkład z EFR na realizację zatwierdzonego projektu wynosił maksymalnie 75% całkowitych wydatków publicznych w regionach objętych celem Konwergencja¹⁰ i 50% w przypadku pozostałych regionów. Państwa członkowskie musiały więc uzupełniać finansowanie pochodzące z UE innymi środkami publicznymi. Wsparcie publiczne (ze środków UE i państw członkowskich) na rzecz mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw w odpowiednich sektorach mogło sięgnąć 60% kosztów inwestycji w regionach objętych celem Konwergencja i 40% w regionach nieobjętych tym celem¹¹.

12

Wsparcie na rzecz akwakultury w ramach EFR objęło¹²:

- a) środki na rzecz inwestycji produkcyjnych w akwakulturę;
- b) środki na rzecz środowiska wodnego;
- c) środki na rzecz zdrowia publicznego;
- d) środki na rzecz zdrowia zwierząt.

13

Osie priorytetowe i działania dla całego EFR zostały zdefiniowane przez państwa członkowskie w krajowych planach strategicznych, po zakończeniu procesu dialogu i konsultacji z Komisją. Następnie państwa członkowskie przedłożyły Komisji krajowe programy operacyjne oparte na planach strategicznych w celu ich zbadania i zatwierdzenia przez Komisję w formie decyzji. Dla każdego programu operacyjnego powołano komitet monitorujący w celu monitorowania realizacji programu.

14

Rozporządzenie wykonawcze w sprawie EFR stanowi, że państwa członkowskie będą rejestrować następujące dane statystyczne dotyczące działań na rzecz akwakultury finansowanych w ramach osi priorytetowej 2:

- tonaż produktów akwakultury, przetwórstwa i rybołówstwa śródlądowego;
- odsetek projektów dotyczących produkcji przyjaznej dla środowiska (ograniczenie skutków negatywnych lub wzmocnienie pozytywnych);
- wzrost obrotów (w mln euro).

10 Regiony, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniego PKB UE per capita.

11 Załącznik II do rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

12 Art. 28 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

Zakres kontroli i podejście kontrolne

12

15

Celem kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie: *Czy wsparcie z Europejskiego Funduszu Rybackiego przyczyniło się w skuteczny sposób do zrównoważonego rozwoju akwakultury?* W tym celu skupiono się na kilku pytaniach szczegółowych dotyczących koncepcji i realizacji działań UE na rzecz akwakultury oraz rezultatów osiągniętych za pomocą finansowania ze środków publicznych:

- a) *Czy działania na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury finansowane z EFR zostały dobrze zaplanowane i były właściwie monitorowane na poziomie UE?* Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zbadał sposób zaplanowania działań oraz rolę Komisji w ich wdrożeniu.
- b) *Czy działania na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury finansowane z EFR były dobrze zaplanowane i właściwie monitorowane przez państwa członkowskie?* Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał przeanalizował krajowe plany strategiczne państw członkowskich, programy operacyjne i związane z nimi kwestie (w tym planowanie przestrzenne i udzielanie pozwoleń) oraz sposób realizacji działań.
- c) *Czy projekty finansowane z EFR były korzystne ekonomicznie i wspierały zrównoważony rozwój akwakultury?* Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał rozważył, czy zostały osiągnięte ogólne cele; zbadał, czy i w jaki sposób wybrane projekty przyczyniły się do zrównoważonego rozwoju i czy były odpowiednio ukierunkowane, przeanalizował zagadnienia dotyczące wzrostu, zatrudnienia i rzeczywiste wyniki, a także zbadał dowody na gospodarność wydatkowania środków.

16

Kontrola skupiła się na projektach finansowanych w latach 2007–2011. Została ona przeprowadzona w odpowiednich departamentach Komisji i w sześciu państwach członkowskich (w Hiszpanii, we Francji, Włoszech, w Polsce, Portugalii i Rumunii), na które przypada ponad 50% europejskiej produkcji w zakresie akwakultury i odnośnego unijnego wsparcia budżetowego z EFR, jak pokazano w **załączniku I**.

17

Zbadano dokumentację 60 projektów w państwach członkowskich (zob. **załącznik II**), a 31 projektów skontrolowano na miejscu. Procedury wyboru projektów i osiągnięte w ich ramach rezultaty zostały przebadane i porównane z celami EFR. Szczególną uwagę zwrócono na procedury państw członkowskich zapewniające gospodarne wykorzystanie funduszy publicznych oraz zrównoważony rozwój akwakultury.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury nie zawsze były dobrze zaplanowane i właściwie monitorowane na poziomie UE

W ramach WPRyb i EFR nie zapewniono wystarczająco szczegółowych informacji o działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury

18

Traktat przyznaje UE wyłączne kompetencje w zakresie polityki rybołówstwa, lecz nie wyszczególnia akwakultury. Jednak jednym z celów WPRyb jest zapewnienie spójnych działań wspierających akwakulturę¹³. Pomoc w ramach EFR ma na celu „wspieranie wspólnej polityki rybołówstwa w celu zapewnienia eksploatacji żywych zasobów wodnych i wsparcie dla akwakultury w celu zapewnienia trwałości w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym”¹⁴. Oś priorytetowa 2 EFR zapewniła pulę środków finansowych na akwakulturę, rybołówstwo śródlądowe i przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury.

19

W rozporządzeniach w sprawie WPRyb i EFR nie określono w precyzyjny sposób, jak mają wyglądać spójne działania na rzecz akwakultury. W szczególności, priorytetowe cele dotyczące akwakultury nie zostały przełożone na konkretne działania; od państw członkowskich nie wymagano, by przygotowały konkretne plany określające szczegółowo, jak najlepiej spożytkować dostępne fundusze na zrównoważony rozwój akwakultury; brakowało też rygorystycznych ram monitorowania i oceny zawierających wspólne wskaźniki służące monitorowaniu postępu lub wykonania. Ani w rozporządzeniach, ani w omawianych poniżej krajowych planach

strategicznych i programach operacyjnych (zob. pkt 43–48) nie określono wystarczająco jasnych zasad ramowych na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury w okresie do 2013 r.

W ramach dokonanego przez Komisję przeglądu krajowych planów strategicznych i programów operacyjnych nie dopilnowywano regularnie, by były one ukierunkowane na maksymalizację skuteczności polityki dotyczącej akwakultury

20

Krajowe plany strategiczne dotyczą całego sektora rybactwa i zawierają podsumowanie wszystkich aspektów wspólnej polityki rybołówstwa, w tym priorytetów i celów. W związku z tym jest wymagane, aby krajowe plany strategiczne zawierały, o ile jest to istotne dla państw członkowskich, priorytety, cele i szacunkowe kwoty wymaganych publicznych zasobów finansowych ze szczególnym uwzględnieniem strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju sektora akwakultury¹⁵. Komisja miała obowiązek dokonywania oceny¹⁶ proponowanych przez państwa członkowskie programów operacyjnych (PO) w celu stwierdzenia, czy są one spójne z krajowymi planami strategicznymi i wymogami EFR, w tym w odniesieniu do akwakultury.

21

Trybunał stwierdził, że Komisja dokonała dogłębnej oceny spójności pomiędzy programami operacyjnymi, krajowymi planami strategicznymi oraz wymogami EFR, w tym wymogami dotyczącymi akwakultury. Ogólnie mówiąc, ocena ta była wnikliwa i posłużyła za podstawę do negocjacji z państwami członkowskimi, co ostatecznie doprowadziło do przyjęcia planów operacyjnych.

13 Art. 1 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002.

14 Art. 4 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

15 Art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

16 Art. 17 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

22

Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała jednak uchybienia na poziomie koncepcji krajowych planów strategicznych i programów operacyjnych (zob. pkt 43–47). Choć Trybunał uznaje, że w ramach zarządzania dzielonego Komisja i państwa członkowskie mają konkretne obowiązki, w dokonany przez Komisję przeglądzie krajowych planów strategicznych oraz programów operacyjnych nie uwzględniono w wystarczającym stopniu tych uchybień, częściowo ze względu na ogólny charakter krajowych planów strategicznych.

Komisja nie zapewniła kompleksowych wytycznych związanych z akwakulturą w sprawach dotyczących środowiska

23

Zrównoważenie środowiskowe to jeden z celów finansowania z EFR przeznaczonego na działania związane z akwakulturą, a także jeden z celów strategii Komisji w zakresie akwakultury. Działania na rzecz środowiska wodnego są wyszczególnione jako działania, które mogą być potencjalnie objęte finansowaniem z EFR (zob. pkt 12). Poza WPRy i EFR zrównoważenie środowiskowe działań wspierających akwakulturę jest oceniane na podstawie zgodności z polityką UE dotyczącą ochrony środowiska. Główne właściwe obszary polityki zostały wyszczególnione w ramowej dyrektywie wodnej¹⁷, dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej¹⁸, dyrektywie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (dyrektywa OOS)¹⁹ oraz dyrektywie siedliskowej (Natura 2000)²⁰. W obliczu tak szeroko określonego prawodawstwa unijnego niezmiennie istotne byłyby odpowiednie wytyczne dla państw członkowskich i sektora przemysłu ze strony Komisji.

24

Na przykład na mocy dyrektywy siedliskowej państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia odpowiednich działań w celu uniknięcia, na specjalnych obszarach ochrony Natura 2000, pogorszenia stanu siedlisk przyrodniczych i siedlisk poszczególnych gatunków, jak również w celu uniknięcia niepokożenia gatunków, dla których zostały wyznaczone takie obszary.

25

Trybunał stwierdził, że Komisja istotnie przygotowała wytyczne dla państw członkowskich dotyczące wspierania akwakultury na obszarach Natura 2000. Podobne wytyczne nie zostały jednak opracowane w odniesieniu do żadnej innej dyrektywy wymienionej w punkcie 23. Ponadto Komisja nie wydała żadnych konkretnych wytycznych co do działań na rzecz środowiska wodnego objętych EFR. Ten brak wytycznych nie był zgodny z celem zrównoważenia środowiskowego EFR. Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że w ramach EFR nie zapewniono znaczącego wsparcia zrównoważenia środowiskowego w praktyce (zob. pkt 50 i 51).

Komisja nie zapewniła w wystarczającym stopniu porównywalnych danych na temat ogólnego postępu w realizacji celów polityki w zakresie akwakultury

26

Państwa członkowskie są zobowiązane do przesyłania Komisji statystyk dotyczących rocznej produkcji w zakresie akwakultury (wielkość i wartość produkcji)²¹. Dane statystyczne na temat struktury sektora akwakultury są przesyłane co trzy lata. Są one zestawiane i sprawdzane przez Eurostat. Komisja raczej monitoruje niż zatwierdza te statystyki.

- 17 Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1).
- 18 Dyrektywa 2008/56/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki środowiska morskiego (Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19).
- 19 Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne (Dz.U. L 175 z 5.7.1985, s. 40). Art. 28 rozporządzenia w sprawie EFR przewiduje, że pomoc zostaje przyznana wyłącznie w wypadku, gdy są przestrzegane pewne zasady dotyczące oceny oddziaływania na środowisko naturalne.
- 20 Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206 z 22.7.1985, s. 7).
- 21 Rozporządzenie (WE) nr 762/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie przekazywania przez państwa członkowskie statystyk dotyczących akwakultury i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 788/96 (Dz.U. L 218 z 31.8.2008, s. 1).

27

Komisja uważa statystyki dotyczące produkcji za zasadniczo wiarygodne. W danych na temat struktury sektora akwakultury przekazywanych przez niektóre państwa członkowskie pojawiają się jednak nieścisłości. Całkowita wielkość infrastruktury jest określana w hektarach i metrach sześciennych. Według Eurostatu wymóg określania wielkości w metrach sześciennych wywołuje trudności w niektórych krajach i może mieć negatywny wpływ na porównywalność danych statystycznych wyrażonych w tej jednostce. Na przykład dwaj najwięksi producenci sektora akwakultury pod względem wielkości produkcji, Francja i Hiszpania, podali, że całkowita wielkość ich infrastruktury w zakresie akwakultury w 2011 r. wynosiła odpowiednio 2532 m³ i 10 611 m³, a wielkość produkcji (zob. **załącznik I**) odpowiednio 283 i 277 tys. ton. Tymczasem Portugalia, z produkcją w zakresie akwakultury na poziomie ośmiu tysięcy ton, ma infrastrukturę o wielkości 22 529 m³.

28

Państwa członkowskie są zobowiązane²² przysyłać Komisji roczne sprawozdania dotyczące metod gromadzenia danych. Trybunał odnotował, że większość państw członkowskich nie przesyła tych sprawozdań co roku. Powoduje to opóźnienie w zatwierdzeniu informacji statystycznych przez Eurostat i rodzi niepewność co do jakości statystyk, na których te informacje się opierają. Ponadto trzy państwa członkowskie²³ dostarczyły dane za 2011 r. od trzech do pięciu miesięcy po terminie ich dostarczenia, który przypadał na 31 grudnia 2012 r.

29

Niektóre państwa członkowskie kwalifikują dane dotyczące produkcji określonych gatunków ryb jako „poufne” ze względu na koncentrację sektora akwakultury oraz możliwość zidentyfikowania wrażliwych informacji na temat rynku odnoszących się do poszczególnych producentów. Jak wynika z poniższej tabeli, osiem państw członkowskich dostarczyło dane dotyczące produkcji akwakultury (z wyjątkiem wylęgarni i podchowalni) za 2011 r. w formie poufnej, a niektóre państwa członkowskie jeszcze nie przekazały danych. W takiej sytuacji Eurostat nie może opublikować zagregowanych danych dla UE-27, przez co ogólnodostępne informacje na temat tendencji i zjawisk w tym sektorze są ograniczone (zob. **tabela 2**).

22 Art. 6 rozporządzenia (WE) nr 762/2008.

23 Grecja, Francja i Austria.

Tabela 2

Wartość produkcji akwakultury w UE

OBSZAR / ROK	W EUR			
	2008	2009	2010	2011
UE-27	3 407 134 614	3 219 102 127	brak danych	brak danych
UE-25	3 372 465 092	3 182 599 297	brak danych	brak danych
UE-15	3 114 534 138	2 988 571 787	brak danych	brak danych
Belgia	667 767	4 034 596	<i>poufne</i>	<i>poufne</i>
Bułgaria	16 538 094	19 512 878	19 576 101	17 113 825
Republika Czeska	41 537 574	39 266 665	37 108 186	39 865 313
Dania	98 276 272	88 240 305	<i>poufne</i>	<i>poufne</i>
Niemcy	97 080 122	94 240 346	94 739 574	<i>poufne</i>
Estonia	1 771 650	2 235 436	2 028 836	1 684 752
Irlandia	92 442 829	104 271 122	113 132 438	124 900 818
Grecja	369 913 151	397 790 833	brak danych	453 062 003
Hiszpania	410 808 739	396 337 342	412 166 215	445 462 460
Francja	691 603 892	697 964 760	<i>poufne</i>	brak danych
Włochy	465 600 684	474 862 750	333 238 932	402 822 356
Cypr	33 144 550	16 463 500	20 319 860	brak danych
Łotwa	1 528 601	1 114 894	1 195 864	1 253 766
Litwa	6 635 949	6 654 996	<i>poufne</i>	<i>poufne</i>
Węgry	30 324	26 451	27 164	30 293
Malta	93 763 138	47 057 424	82 217 002	45 109 193
Niderlandy	96 600 777	84 109 496	105 703 231	73 959 895
Austria	12 741 113	13 878 544	20 355 963	<i>poufne</i>
Polska	73 284 926	76 372 905	brak danych	<i>poufne</i>
Portugalia	40 175 003	34 063 945	47 264 269	58 278 930
Rumunia	18 131 429	16 989 952	5 691 110	15 890 132
Słowenia	3 485 097	3 069 400	2 167 330	<i>poufne</i>
Słowacja	2 749 143	1 765 838	<i>poufne</i>	2 420 531
Finlandia	36 844 618	39 581 700	41 141 158	<i>poufne</i>
Szwecja	23 247 950	18 435 879	29 040 710	42 442 468
Zjednoczone Królestwo	678 531 220	540 760 168	573 902 627	739 685 060

Źródło: Eurostat.

30

Poza Eurostatem analizą danych dotyczących akwakultury zajmuje się także Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF²⁴). Korzysta on w tym celu z systemu gromadzenia danych, w którym państwa członkowskie gromadzą informacje społeczno-ekonomiczne na temat przedsiębiorstw w sektorze akwakultury. Pomiędzy danymi na temat produkcji akwakultury zgromadzonymi przez Eurostat i STECF istnieją duże różnice. W **tabeli 3** porównano wartości liczbowe za 2009 r. dotyczące państw członkowskich objętych kontrolą. Różnice te można wytłumaczyć tym, że podejścia metodyczne do gromadzenia danych są różne, w zależności od istniejących uregulowań, lecz nie zostały one w pełni uzgodnione przez Eurostat czy STECF.

24 Decyzja Komisji 2005/629/WE z dnia 26 sierpnia 2005 r. ustanawiająca Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (Dz.U. L 225 z 31.8.2005, s. 18).

Tabela 3

Porównanie danych Eurostatu i STECF za 2009 r.

	Produkcja w sektorze akwakultury w 2009 r.							
	EUROSTAT		sprawozdanie STECF		różnica		różnica w %	
	w tys. EUR	w tonach	w tys. EUR	w tonach	w tys. EUR	w tonach	w tys. EUR	w tonach
Hiszpania	396 337	268 457	440 028	268 600	-43 691	-143	-11%	0%
Francja	697 965	236 439	760 067	265 399	-62 102	-28 960	-9%	-12%
Włochy	474 863	162 325	474 003	162 325	860	0	0%	0%
Polska	76 373	36 503	88 356	38 854	-11 983	-2 351	-16%	-6%
Portugalia	34 064	6 727	37 250	6 208	-3 186	519	-9%	8%
Rumunia	16 990	13 131	13 896	7 292	3 094	5 839	18%	44%

Źródła: Dane statystyczne Eurostatu dotyczące produkcji sektora akwakultury. Sprawozdanie Wspólnego Centrum Badawczego, Economic Performance of the EU Aquaculture Sector, (STECF-OWP 12-03), 2012.

Komisja przeprowadziła niewiele stosownych kontroli i ocen, a jej działania monitorujące były ograniczone

31

Na mocy rozporządzenia w sprawie EFR państwa członkowskie były zobowiązane do przesłania Komisji ocen okresowych²⁵ swoich programów operacyjnych (PO). Te oceny mogłyby stanowić źródło użytecznych informacji na temat wdrażania działań w zakresie akwakultury oraz umożliwiać przedsięwzięcie działań naprawczych. Kontrola przeprowadzona przez Trybunał wykazała jednak, że w praktyce poziom przekazywanych informacji dotyczących konkretnie akwakultury był niski.

32

Do czasu przeprowadzenia przez Trybunał kontroli tylko siedem projektów w zakresie akwakultury zostało poddanych przez Komisję kontrolom na miejscu, wymaganym na mocy rozporządzenia EFR²⁶. Ta niewielka próba nie daje podstaw do wyciągnięcia wniosków na temat skutecznego funkcjonowania systemów na poziomie państw członkowskich czy UE. Wspomniane kontrole dotyczyły zgodności, a ich celem nie było dostarczenie informacji na temat wpływu wsparcia unijnego na zrównoważony rozwój akwakultury.

33

Oceny okresowe PO państw członkowskich zostały przesłane do Komisji, która zleciła specjalistom opracowanie ich streszczenia. Oceny okresowe i streszczenie odnoszą się co prawda do akwakultury, Komisja nie dokonała jednak dalszej analizy tych ocen, aby ustalić, czy działania na rzecz akwakultury były odpowiednie.

34

Przedstawiciel Komisji uczestniczył w pracach komitetów monitorujących EFR państw członkowskich w charakterze doradczym. Komitety te mogły poświęcić jednak bardzo niewiele czasu na zagadnienia dotyczące akwakultury.

Rezultaty projektów innowacyjnych i projektów badawczych finansowanych ze środków publicznych nie zostały w pełni wykorzystane

35

Zgodnie z częścią 3.1 strategii Komisji dotyczącej akwakultury²⁷ z 2009 r. doskonałość w badaniach i innowacjach powinna wspierać zrównoważony rozwój akwakultury, a kontynuacja i zwiększenie tego wsparcia mają bardzo istotne znaczenie.

36

Choć na instrument LIFE²⁸ i na działania badawcze przeznaczono znaczne środki, jak przedstawiono w **ramce 1**, kontrola wykazała, że Komisja nie wykorzystwała rezultatów tych działań w sposób wystarczający do tego, aby opracować cele i wytyczne w odniesieniu do akwakultury (w takich kwestiach jak odprowadzanie ścieków i chemikaliów, lokalizacja gospodarstw i skutki ucieczek ryb) (zob. pkt 23–25).

- 25 Art. 49 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.
- 26 Art. 72 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.
- 27 COM(2009) 162.
- 28 LIFE to instrument finansowy UE na rzecz środowiska. W ramach LIFE, którym bezpośrednio zarządza Komisja, finansowane są projekty o charakterze demonstracyjnym dotyczące ochrony środowiska. Środki z LIFE są też przeznaczane na ochronę przyrody.

Odpowiednie projekty badawcze i projekty w ramach instrumentu LIFE

Trybunał odnotował, że na 18 projektów w ramach LIFE w obszarze akwakultury przeznaczono 14 mln euro. Projekty obejmowały takie zagadnienia jak zarządzanie strefami przybrzeżnymi, ekosystemy, obszary Natura 2000 i zrównoważona akwakultura morska.

Trybunał stwierdził także, że 77 projektów badawczych związanych z akwakulturą otrzymało dofinansowanie w wysokości 158 mln euro z 6. programu ramowego (PR). Projekty te dotyczyły przede wszystkim zapobiegania chorobom, żywienia ryb, doboru hodowlanego, dobrostanu ryb, potencjału biologicznego gatunków, które w przyszłości mogą być hodowane w UE, bezpieczeństwa i jakości produktów akwakultury oraz ochrony środowiska.

Projekty dotyczące planowania przestrzennego w sektorze akwakultury

Przedmiotem jednego z projektów w ramach LIFE było planowanie przestrzenne za pośrednictwem systemu informacji przestrzennej SIP (dofinansowanie projektu w wysokości 350 tys. euro). Jeden z projektów finansowanych z PR także dotyczył tego zagadnienia, ze szczególnym naciskiem na akwakulturę prowadzoną na morzu (dofinansowanie w wysokości 705 tys. euro).

Projekty dotyczące kontroli i zwalczania chorób w sektorze akwakultury

Zagadnienie to było przedmiotem ośmiu projektów finansowanych z PR (całkowite dofinansowanie w wysokości 12 mln euro). Skupiały się one przede wszystkim na kontroli pasożytów i patogenów oraz zapobieganiu chorobom.

Projekty dotyczące systemów monitorowania środowiska i działań na rzecz środowiska wodnego

W tym obszarze zrealizowano dwa projekty w ramach LIFE (całkowite dofinansowanie 584 tys. euro), które miały na celu opracowanie zaleceń w zakresie gospodarki wodnej, rozwoju akwakultury i ograniczenia jej wpływu na środowisko. Przedmiotem ośmiu projektów w ramach PR (całkowite dofinansowanie w wysokości 5 mln euro) były problemy spowodowane intensywną hodowlą, ochrona i oczyszczanie wód oraz degradacja siedlisk.

Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury nie zostały dobrze zaplanowane i nie były właściwie monitorowane przez państwa członkowskie

W państwach członkowskich objętych kontrolą brakuwało inicjatyw wspierających akwakulturę

37

W swoim komunikacie dotyczącym budowy zrównoważonej przyszłości dla akwakultury Komisja uznała, że państwa członkowskie powinny podejmować działania ułatwiające rozwój przedsiębiorstw i ograniczające obciążenia administracyjne wynikające z przepisów krajowych, zwłaszcza poprzez uproszczenie procedur przyznawania pozwoleń w dziedzinie akwakultury²⁹. Działania te powinny dotyczyć zadań i koordynacji pracy organów

wydających pozwolenia i monitorujących przestrzeganie przepisów w sektorze akwakultury (np. w odniesieniu do prowadzenia działalności na terenach hodowli w ramach akwakultury i odpowiednich wymogów środowiskowych i weterynaryjnych).

38

Trybunał sprawdził, czy państwa członkowskie, w których przeprowadzono kontrole na miejscu, ustanowiły strategię na rzecz rozwoju akwakultury uwzględniającą takie działania. W ramach swojej kontroli Trybunał stwierdził, że we wszystkich tych państwach brakowało spójnej strategii rozwoju sektora akwakultury. Przeszkodę w rozwoju stanowiły także złożone procedury administracyjne na poziomie państw członkowskich, w tym zaangażowanie wielu organów w proces wydawania pozwoleń i nadzorowania sektora (na przykład we Francji i Włoszech). Odnotowano jednak także przykłady dobrych praktyk, przedstawione w **ramce 2**.

29 COM(2009) 162 final, sekcja 5.2.

Ramka 2

Przykłady różnych praktyk administracyjnych związanych z planowaniem przestrzennym i udzielaniem zezwoleń

We Włoszech rozwój akwakultury ogranicza długi i skomplikowany proces udzielania zezwoleń oraz nieprecyzyjne kryteria przyznawania nowych koncesji. W rezultacie procedura przyznawania koncesji morskich i innych pozwoleń w zakresie akwakultury na Sycylii, która powinna zajmować 150 dni, w praktyce może trwać kilka lat, a w przypadku dwóch skontrolowanych projektów zajęła pięć lat. Powszechny problem z uzyskiwaniem koncesji morskich spowodował, że Komisja wszczęła przeciwko Włochom postępowanie w sprawie naruszenia przepisów, argumentując, że posiadacze koncesji mieli niesprawiedliwą przewagę nad nowymi wnioskodawcami.

We Francji, ze względu na stopień skomplikowania procesu przygotowania dokumentacji, czas oczekiwania na wydanie decyzji jest bardzo długi. Jeżeli chodzi o projekty w próbie objętej kontrolą, wydanie decyzji trwało na ogół ponad rok, a w jednym przypadku nawet dwa lata.

W Portugalii strefa hodowli skorupiaków była wykorzystywana tylko częściowo, ponieważ, wobec braku innych uregulowań, posiadacze pozwoleń zachowywali je, choć w rzeczywistości z nich nie korzystali. Taki stan rzeczy hamował rozwój takich stref.

W Andaluzji (Hiszpania) władze stworzyły punkt kompleksowej obsługi dla przedsiębiorców w zakresie akwakultury. Promotorzy projektów w tej dziedzinie mogli korzystać ze wsparcia w procesie ubiegania się o dofinansowanie z EFR i o wydanie pozwoleń przez różne agencje krajowe i lokalne. W przypadku projektów objętych kontrolą wydanie odpowiednich decyzji zajmowało średnio pięć miesięcy.

Procedury planowania przestrzennego oraz przyznawania pozwoleń były niewydolne

39

Akwakultura rozwija się w wodach przybrzeżnych i śródlądowych na terenie całej UE. Zazwyczaj wody te należą do władz publicznych, które wydają koncesje lub pozwolenia podmiotom gospodarczym w sektorze akwakultury. Bardzo często podmioty te konkurują o wykorzystanie tych obszarów wodnych z innymi podmiotami – na przykład przemysłem turystycznym lub sektorem rybołówstwa tradycyjnego. Analiza i planowanie wykorzystania obszarów morskich mają zasadnicze znaczenie, aby osiągnąć cele gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Odpowiednie planowanie przestrzenne oraz udzielanie zezwoleń, co należy do kompetencji państw członkowskich, odgrywają zatem kluczową rolę w procesie zrównoważonego rozwoju akwakultury oraz w kontekście skuteczności wydatków z EFR na rzecz tego rozwoju. Komisja wyraziła takie stanowisko w strategii dotyczącej akwakultury z 2009 r. i w strategicznych wytycznych³⁰ na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury oraz zachęciła państwa członkowskie do opracowywania systemów morskiego planowania przestrzennego, w których w pełni uwzględniono by strategiczne znaczenie akwakultury. Tego rodzaju systemy pomogłyby potencjalnym promotorom w opracowywaniu projektów. W pozwoleniach przyznanych przez władze państw członkowskich podmiotom gospodarczym w sektorze akwakultury zostały wyszczególnione następujące kluczowe parametry:

- właściwy obszar wodny;
- czas, na jaki przyznano pozwolenie i beneficjent;
- rodzaj działalności w ramach akwakultury, na jaki wydano pozwolenie (gatunki ryb, rodzaj instalacji);

- ograniczenia dotyczące środowiska i zdrowia publicznego (maksymalna gęstość obsady, ograniczenia dotyczące żywienia i leczenia weterynaryjnego, wymogi odnośnie do jakości wody).

40

Trybunał ustalił, że w państwach członkowskich i regionach, w których przeprowadzono kontrolę na miejscu, planowanie przestrzenne niezbędne na potrzeby akwakultury było zasadniczo niewystarczające. W Rumunii i Polsce planowanie przestrzenne obszarów morskich na rzecz rozwoju akwakultury nie miało w ogóle miejsca, zaś w Galicji (Hiszpania) i Portugalii wciąż trwały nad nim prace. Brak planowania w zakresie dostępu do przestrzeni prowadzi do ograniczenia możliwości rozwoju działalności gospodarczej w sektorze akwakultury i nie przyczynia się w żaden sposób do rozwiązania konfliktów z innymi branżami. Niewystarczające planowanie przestrzenne, zwłaszcza w połączeniu ze skomplikowanymi procedurami przydzielania pozwoleń, jest przeszkodą w zrównoważonym rozwoju akwakultury. W **ramce 2** przedstawiono niektóre z konsekwencji takiej sytuacji.

30 COM(2013) 229 final z dnia 29 kwietnia 2013 r.

Kryzys gospodarczy i finansowy miał istotny wpływ na sektor akwakultury

41

Krajowe plany strategiczne i plany operacyjne państw członkowskich zostały sporządzone, zanim kryzys gospodarczy i finansowy zaczął wywierać negatywny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Europie. Jak wynika ze sprawozdań dostarczonych przez organy i promotorów projektów, kryzys miał znaczący wpływ na decyzje dotyczące inwestycji i finansowania w sektorze akwakultury, podobnie jak w innych sektorach gospodarki. Ponieważ potencjalni beneficjenci EFR to często małe przedsiębiorstwa, które muszą pokryć 40–60% całkowitych kosztów inwestycji, trudności w dostępie do finansowania i gwarancji bankowych utrudniły prace nad projektami (spośród państw członkowskich objętych kontrolą dotknęło to w szczególności Hiszpanii, Portugalii i Rumunii). Ponadto w przypadku sektora akwakultury dodatkowe zapotrzebowanie na środki finansowe wynika z faktu, że z kapitału obrotowego finansowane jest nabywanie młodych stad ryb oraz późniejsze koszty ich żywienia i utrzymania aż do czasu, gdy ryby osiągną wielkość handlową.

42

Kryzys finansowy prawdopodobnie wzmógł tendencję w państwach członkowskich, by pomoc z EFR przeznaczać dla istniejących przedsiębiorstw w sektorze akwakultury i na projekty, których realizacja rozpoczęła się, zanim została podjęta decyzja o przyznaniu pomocy (np. we Włoszech i w Polsce) (zob. pkt 62). Takie projekty mają większą szansę powodzenia, co ogranicza do minimum ryzyko wycofania finansowania unijnego na rzecz państw członkowskich, w których są one realizowane. Ta praktyka spowodowała jednak, że finansowanie nowych lub innowacyjnych projektów było ograniczone.

Krajowe plany strategiczne nie zawierały jasnych celów w zakresie akwakultury

43

W krajowych planach strategicznych państw członkowskich wyznaczono priorytety i cele EFR służące wdrażaniu WPRyb³¹. W krajowych planach strategicznych powinno się określić szacunkową kwotę publicznych zasobów finansowych wymaganych do realizacji tych celów, obejmujących również zrównoważony rozwój sektora akwakultury³². W opinii Trybunału krajowe plany strategiczne zawierające jasne cele i wskazujące wymagane zasoby finansowe stanowiłyby dobrą podstawę dla działań na rzecz akwakultury.

44

Jednak w żadnym z krajowych planów strategicznych objętych kontrolą nie oszacowano, jakie publiczne zasoby finansowe będą niezbędne w celu sfinansowania działań na rzecz akwakultury.

31 Motyw 17 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

32 Art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

45

Trybunał ustalił, że krajowe plany strategiczne obejmowały opis krajowego sektora akwakultury oraz zawierały cele rozwoju dla tego sektora. Cele te różniły się dla poszczególnych państw członkowskich, lecz miały ogólny charakter i obejmowały m.in. dywersyfikację oraz zwiększenie produkcji, ochronę środowiska i zdrowia publicznego oraz rozwój rynku. Ogólnikowo sformułowane cele oraz brak szacunków dotyczących niezbędnych środków publicznych były przyczyną braku jasności w strategiach rozwoju akwakultury przedstawionych w skontrolowanych krajowych planach strategicznych.

Uchybienia w programach operacyjnych

46

W programach operacyjnych (PO) państw członkowskich dokonano rozdziału zasobów finansowych z EFR na osie priorytetowe oraz określono (bardziej szczegółowo niż w krajowych planach strategicznych), jakie działania należy podjąć w celu realizacji celów. Zostały określone wartości docelowe, w tym szczegółowe cele dotyczące rozwoju sektora akwakultury. Państwa członkowskie miały możliwość proponowania zmian w programach operacyjnych, tak aby dostosować cele do zmieniających się warunków działalności w sektorze rybołówstwa lub akwakultury (więcej informacji na temat problemów dotyczących wartości docelowych zob. pkt 58).

47

Programy operacyjne określają co prawda ramy ogólnego wykonania EFR, lecz Trybunał stwierdził uchybienia w zakresie działań na rzecz akwakultury we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich. Zostały one przedstawione w **ramce 3**.

Przykłady uchybień w programach operacyjnych w odniesieniu do akwakultury

W Rumunii akwakultura morska nie została uwzględniona w ramach realizacji programu operacyjnego, choć w krajowym planie strategicznym uznano ją za priorytet. Z tego powodu, mimo że problemy związane z akwakulturą morską były znane zanim sporządzono PO, w okresie programowania nie zostały one uwzględnione. Ponadto nie określono priorytetów w ramach działań na rzecz akwakultury.

We włoskim krajowym planie strategicznym i PO zidentyfikowano co prawda ważne przeszkody w rozwoju akwakultury (w tym brak planów zarządzania strefą przybrzeżną i niepewność w odniesieniu do pozwoleń), w PO jednak nie określono, jakie działania należy podjąć, by je usunąć. Nie ma też wartości docelowych dotyczących poprawy jakości produktów z uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa żywności i kwestii dotyczących handlu, takich jak certyfikacja środowiskowa i rejestracja w EMAS, promowanie nowych rynków zbytu oraz ułatwianie konsolidacji i rozwoju mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw.

W Polsce PO został zweryfikowany w 2011 r., lecz wskaźniki pozostały bez zmian. Mimo to, choć było wiadomo, że żaden z celów określonych w PO dla akwakultury nie został osiągnięty, nie zmieniono PO tak, by te zbyt optymistyczne szacunki dopasować do rzeczywistych warunków.

48

Poza konkretnymi celami dotyczącymi zatrudnienia i produkcji niekiedy nie realizowano żadnych projektów na rzecz pozostałych celów EFR. Ponadto podejmowano niewiele wysiłków, by właściwie ukierunkować wydatkowane środki lub zapewnić gospodarność na poziomie projektów. Systemy umożliwiające monitorowanie skutków osiągniętych za pomocą wydatkowanych środków i ewentualną poprawę negatywnych tendencji funkcjonowały w minimalnym zakresie. Czasami podstawowe działanie w ramach kontroli finansowej polegało na sprawdzeniu, że fundusze zostały wydane.

Państwa członkowskie nie poświęciły wystarczająco dużo uwagi polityce w zakresie środowiska i zdrowia

49

Akwakultura wiąże się z ryzykiem wystąpienia chorób i zakażeń zwierzęcych oraz koniecznością interakcji ze środowiskiem morskim. Ryby hodowane na obszarach zamkniętych muszą być karmione, a to z kolei może doprowadzić do uwolnienia nadmiaru paszy i wycieku ścieków. Fakt, że ryby są hodowane stosunkowo blisko siebie, zwiększa występowanie zakażeń i chorób oraz konieczność leczenia weterynaryjnego. Rozprzestrzenianie się zakażeń lub chorób może powodować straty w stadach ryb hodowlanych, a także zagrażać dzikim gatunkom ryb. Straty w stadach hodowlanych mogą także wystąpić w przypadku ucieczki ryb. Następujące w konsekwencji krzyżowanie się z dzikimi gatunkami ryb powoduje transfer materiału genetycznego, co może doprowadzić do zmiany cech dziko żyjącej populacji.

50

Aby akwakultura rozwijała się w sposób zrównoważony, a środowisko morskie

było chronione, trzeba właściwie ocenić tego rodzaju czynniki ryzyka i odpowiednio nimi zarządzać. Istnieją szczegółowe wymogi prawne regulujące kontrolę weterynaryjną działań w zakresie akwakultury³³. Środki finansowe na ochronę środowiska, zdrowia publicznego oraz zdrowia zwierząt mogłyby pochodzić z EFR, jednak poza Polską żadne ze skontrolowanych państw członkowskich nie zatwierdziło projektów w tych obszarach. Ponadto brakuje wytycznych w sprawach dotyczących środowiska (zob. pkt 23–25).

51

Zgodnie z rozporządzeniem wykonawczym EFR³⁴ państwa członkowskie są zobowiązane do rejestrowania odsetka projektów dotyczących produkcji przyjaznej dla środowiska (przyczyniających się do ograniczenia skutków negatywnych lub wzmocnienia skutków pozytywnych). Trybunał ustalił, że te aspekty nie zostały w wystarczający sposób uwzględnione w działaniach finansowanych ze środków EFR w państwach członkowskich objętych kontrolą na miejscu. Większość środków finansowych była przeznaczona na działania służące podtrzymaniu produkcji. W niewielkim stopniu wykorzystano kryteria wyboru dotyczące zagrożeń dla środowiska naturalnego i zdrowia, dzięki którym projekty były kwalifikowalne. Ponadto zabrakło wymiernych wskaźników (np. dotyczących odprowadzania ścieków i chemikaliów, lokalizacji gospodarstw i skutków ucieczek ryb) opartych na wiarygodnych danych, odzwierciedlających wpływ konkretnych praktyk w ramach akwakultury na środowisko wodne.

52

W konsekwencji nie było możliwe określenie, czy wpływ tych działań na środowisko był realny i znaczący w stosunku do dokonanych inwestycji publicznych, jak przedstawiono w **ramce 4**.

33 Np. dyrektywa Rady 2006/88/WE z dnia 24 października 2006 r. w sprawie wymogów w zakresie zdrowia zwierząt akwakultury i produktów akwakultury oraz zapobiegania niektórym chorobom zwierząt wodnych i zwalczania tych chorób (Dz.U. L 328 z 24.11.2006, s. 14).

34 Rozporządzenie Komisji (WE) nr 498/2007 z dnia 26 marca 2007 r. ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1198/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. L 120 z 10.5.2007, s. 1).

Przykłady nieuwzględnienia kwestii dotyczących ochrony środowiska

Jak wynika ze sprawozdania z realizacji EFR w Hiszpanii za 2011 r., tylko w czterech z 604 projektów zatwierdzonych do realizacji w ramach działania 2.1 zastosowano certyfikowane systemy zarządzania środowiskiem. Promotorzy projektów sporządzili analizy wpływu na środowisko lub wydali deklaracje o braku takiego oddziaływania. Następnie zostały one skontrolowane przez właściwe organy. Jednak, z uwagi na niewielką liczbę wniosków, wykorzystanie systemów zarządzania środowiskiem nie było brane pod uwagę jako kryterium przy podejmowaniu decyzji o finansowaniu z EFR.

Jednym z celów PO we Włoszech było zastosowanie procedur zmierzających do certyfikacji środowiskowej i rejestracji w EMAS. Uzyskanie certyfikacji środowiskowej nie stanowiło jednak kryterium w ramach procedury wyboru, a oddziaływanie projektów na środowisko naturalne nie zostało z góry odpowiednio ocenione. Ponadto stwierdzono uchybienia w monitorowaniu rzeczywistego oddziaływania projektów na środowisko. Na Sycylii sprawdzenie, czy przeprowadzono ocenę oddziaływania na środowisko zgodnie z wymogami, nie stanowiło przesłanki przyznania finansowania z EFR.

W Rumunii na etapie selekcji za kryteria środowiskowe przyznawano tylko 3 punkty na 100. Oceniono, że jedynie w przypadku 32,5% projektów finansowanych z EFR produkcja jest przyjazna dla środowiska. Nie istnieje jednak definicja produkcji „przyjaznej dla środowiska”. Za przyjazne dla środowiska uznawano także projekty, w których były stosowane „zwykłe dobre praktyki akwakultury”. W dodatku, z wyjątkiem projektów realizowanych przez producentów żywności ekologicznej, uzyskanie certyfikacji środowiskowej nie stanowiło celu żadnego projektu.

W sprawozdawczości niektórych państw członkowskich dotyczącej osiągniętych wyników stwierdzono poważne nieścisłości

53

W rocznych sprawozdaniach z realizacji EFR opracowanych przez państwa członkowskie miały znaleźć się dane statystyczne dotyczące monitorowania. Przed przedłożeniem ich Komisji sprawozdania miały zostać przedyskutowane i zatwierdzone przez komitet monitorujący³⁵. Zawierały one najnowsze dane finansowe dotyczące realizacji projektów, a także, zazwyczaj, wskaźniki dotyczące produkcji i zatrudnienia. Aby zapewnić dokładny obraz rezultatów działań na rzecz akwakultury finansowanych z EFR na poziomie UE i w państwach członkowskich, niezmiennie istotne było, by sprawozdania te były poprawne.

54

W niektórych rocznych sprawozdaniach z realizacji Trybunał wykrył jednak znaczące nieścisłości i uchybienia metodyczne, które spowodowały, że realizacja wsparcia z EFR na rzecz akwakultury nie mogła zostać wiarygodnie oceniona, co przedstawiono w **ramce 5**.

35 Art. 59 ppkt (i) rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

Nieścisłości i uchybienia metodyczne w rocznych sprawozdaniach z realizacji i innych źródłach danych statystycznych

Władze francuskie skoncentrowały się na wskaźniku odpowiedzi na ankiety skierowane do przedsiębiorstw z sektora akwakultury (60%), nie zadbawszy jednak o to, by reprezentowały one przynajmniej 90% całkowitej wielkości produkcji, jak przewidziano w odnośnym rozporządzeniu³⁶. Wpłynęło to niekorzystnie na poprawność wskaźników dotyczących rocznej produkcji. Głównym wskaźnikiem stosowanym przez francuskie organy w odniesieniu do stopnia realizacji działań na rzecz akwakultury był stopień wykorzystania przydzielonych środków budżetowych, a nie osiągnięte rezultaty.

W Hiszpanii i Rumunii dane na temat produkcji w sektorze akwakultury przedstawione w rocznych sprawozdaniach z realizacji opierały się na prognozach przygotowanych przez beneficjentów w chwili składania pierwotnych wniosków o dofinansowanie. Wartości przedstawione jako faktyczne dane dotyczące wielkości produkcji w istocie nie były oparte na żadnych realnych pomiarach produkcji, a w związku z tym nie były wiarygodne.

We Włoszech rzeczywiste dane podano po raz pierwszy dopiero w rocznym sprawozdaniu z realizacji za 2012 r. Ponadto dane dotyczące rocznej produkcji w sektorze akwakultury zawarte w sprawozdaniach z realizacji EFR znacznie różniły się od danych podanych przez Eurostat. Na przykład zgodnie z danymi Eurostatu produkcja w sektorze akwakultury za 2011 r. wyniosła 164 127 ton, zaś według danych ze sprawozdań z realizacji – 424 905 ton.

W Polsce wskaźniki rezultatu uwzględnione przez beneficjentów w końcowych sprawozdaniach z realizacji projektu nie były monitorowane przez władze krajowe. Wskaźniki rezultatu dotyczące akwakultury przedstawione w rocznych sprawozdaniach z realizacji EFR nie zostały zatem dostatecznie zweryfikowane.

36 Art. 3 rozporządzenia (WE) nr 762/2008.

Działania w ramach EFR nie zapewniły dotychczas w wystarczającym stopniu optymalnego wykorzystania środków na rzecz wsparcia zrównoważonego rozwoju akwakultury

Ogólne cele na poziomie UE nie zostały osiągnięte

55

Strategia Komisji z 2002 r.³⁷ miała na celu zapewnienie długotrwałego zatrudnienia (stworzenie dodatkowych 8–10 tys. miejsc pracy) w latach 2003–2008, w szczególności w obszarach zależnych od rybołówstwa. Na ten cel składały się cztery główne elementy: zwiększenie tempa wzrostu produkcji w unijnym sektorze akwakultury do 4% rocznie, poprawa planowania przestrzennego, promowanie rozwoju rynku i poprawa zarządzania.

56

Trybunał ustalił, że do 2012 r. te cele nie zostały zasadniczo osiągnięte. Przez wiele lat poziom produkcji w UE utrzymywał się na poziomie około 1,3 mln ton rocznie, podczas gdy światowa produkcja w sektorze akwakultury stale rosła (zob. **wykres 2**). Dokładne dane dotyczące zatrudnienia nie są dostępne, lecz Komisja ocenia, że utrzymują się one na stabilnym poziomie³⁸. Nie wyznaczono co prawda celów ilościowych dotyczących planowania przestrzennego i zarządzania, lecz kontrola w państwach członkowskich wykazała istotne problemy w obu tych obszarach (zob. pkt 37–40).

Cele na poziomie państw członkowskich nie zostały osiągnięte

57

W PO wszystkich skontrolowanych państw członkowskich zostały ustalone szczegółowe cele w zakresie produkcji i zatrudnienia oraz bardziej ogólne cele dotyczące ochrony środowiska, zdrowia zwierząt, dywersyfikacji itp.³⁹ Trybunał ustalił, że główne cele dotyczące akwakultury w państwach członkowskich poddanych kontroli nie zostały spełnione i że wyznaczono ambitne cele niepoparte solidnymi podstawami. W ramach oceny oddziaływania przeprowadzonej w 2009 r. Komisja uznała także cele dotyczące wzrostu za jedno z uchybień strategii dla akwakultury⁴⁰.

58

W sześciu państwach członkowskich, w których przeprowadzono kontrolę, celem okresowym⁴¹ była produkcja na poziomie łącznie 683 tys. ton. Jak jednak wynika z rocznych sprawozdań z realizacji i abstrahując od problemów dotyczących poprawności danych (zob. pkt 54), faktyczna produkcja na etapie pośrednim wyniosła zaledwie 485 tys. ton. Tak jak w innych sektorach, kryzys finansowy wywarł znaczący wpływ na sektor akwakultury (zob. pkt 41 i 42) oraz był częściową przyczyną produkcji niższej niż planowana. Państwa członkowskie co prawda zweryfikowały swoje programy operacyjne, lecz nie uaktualniły celów, tak aby odzwierciedlały one faktyczny spadek produkcji, jaki nastąpił od czasu opracowania PO. Cele dotyczące produkcji porównano z rzeczywistymi wynikami w **ramce 6**.

37 COM(2002) 511 final.

38 COM(2012) 747 final z dnia 12 grudnia 2012 r.

39 Art. 20 ust. 1 lit. c) rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

40 SEC(2009) 453 z dnia 8 kwietnia 2009 r., sekcja 2.4.2.

41 Państwa członkowskie ustaliły okresowe cele w zakresie produkcji na 2010 lub 2011 r.

Ryzyko, że cele programów operacyjnych nie zostaną osiągnięte

Państwo członkowskie	W tys. ton						
	produkcja wyjściowa	rok referencyjny	planowana produkcja	rzeczywista produkcja okresowa	rok referencyjny	różnica między wielkością planowaną a rzeczywistą	produkcja planowana na koniec programu finansowania z EFR
Francja	242	2007	253	209	2010	-44	264
Włochy	242	2006	254	165	2011	-89	278
Polska	35	2006	43	29	2010	-14	52
Portugalia	7	2005	10	9	2010	-1	15
Rumunia	7	2005	10	9	2010	-1	14
Hiszpania	63	2005	113	64	2010	-49	80
Ogółem	596		683	485		-198	703

Źródło: Programy operacyjne, roczne sprawozdania z realizacji, EUROSTAT.

Produkcja we Francji obejmuje ostrygi. Zgodnie z PO produkcja ostryg miała wzrosnąć ze 115 tys. ton na początku realizacji programu do 121 tys. ton w 2010 r. i 127 tys. ton na koniec programu. Produkcja ostryg spadła do 84 tys. ton w 2010 r. w wyniku ich wysokiej śmiertelności. Francuski PO po raz ostatni został zweryfikowany w 2012 r., lecz weryfikacja nie objęła korekty celu dotyczącego produkcji ostryg, choć do tego czasu stał się on nierealistyczny.

W 2011 r., gdy poddano weryfikacji włoski PO, utrzymano cel produkcji na poziomie 278 tys. ton do końca trwania programu, chociaż według danych Eurostatu faktyczna produkcja wynosiła w tym momencie 165 tys. ton.

W 2011 r., gdy po raz ostatni poddano weryfikacji polski PO, utrzymano cel produkcji na poziomie 52 tys. ton do końca trwania programu, chociaż faktyczna produkcja w 2010 r. wynosiła zaledwie 29 tys. ton.

Cele dotyczące produkcji w zakresie akwakultury w Portugalii przyjęte na koniec realizacji programu były również nierealistyczne. Zgodnie z PO produkcja miała wzrosnąć z 7 tys. ton w 2005 r. do 15 tys. ton w 2013 r. (+214%). Jednak według danych za 2011 r. faktyczna produkcja wyniosła tylko 9 tys. ton.

W 2012 r., gdy po raz ostatni poddano weryfikacji rumuński PO, cel dotyczący produkcji zwiększono do ponad 14 tys. ton do końca trwania programu, chociaż faktyczna produkcja w 2010 r. wyniosła zaledwie 9 tys. ton.

Cele dotyczące produkcji do końca okresu objętego programem zawarte w hiszpańskim PO były nierealistyczne. W 2012 r. zostały one zredukowane ze 113 tys. do 80 tys. ton (z wyłączeniem omułków), wobec faktycznej produkcji za 2010 r. wynoszącej 64 tys. ton.

W przypadku znacznej liczby projektów poddanych kontroli istniało niewielkie prawdopodobieństwo, że przyczynią się one w sposób efektywny kosztowo do realizacji celów

59

W latach 2007–2013 z EFR przeznaczono ponad 400 mln euro na sfinansowanie około 5800 projektów w ramach działania 2.1 na rzecz zrównoważonego rozwoju akwakultury. W ramach kontroli sprawdzono, czy wybrane projekty przyczyniły się w skuteczny sposób do realizacji tego celu. W tym celu rozpatrzono, czy wybrane zostały projekty, które przyczynią się do zrównoważonego rozwoju, czy mają one właściwie cele, ukierunkowane zwłaszcza na wzrost i zatrudnienie; czy zaplanowane rezultaty zostały osiągnięte; oraz czy udało się optymalnie wykorzystać środki.

Wsparcie zrównoważonego rozwoju było ograniczone, a działania nie były odpowiednio ukierunkowane

60

W rozporządzeniu w sprawie EFR określono cele, na jakie może być przeznaczone finansowanie na rzecz projektów z zakresu akwakultury. Finansowanie może objąć projekty na rzecz wsparcia tradycyjnych działalności z zakresu akwakultury lub pozytywnego wpływu na środowisko⁴², projekty dotyczące dywersyfikacji gatunków o dobrych perspektywach rynkowych⁴³ oraz projekty na rzecz zrównoważonego rozwoju zatrudnienia i rynku⁴⁴.

61

W praktyce większość finansowania jest przeznaczana na istniejącą i tradycyjną działalność w zakresie akwakultury. Ułatwiają to kryteria wyboru określone w programach operacyjnych państw członkowskich i przepisach krajowych, a także kontrole dostępu do miejsc odpowiednich dla akwakultury. W efekcie nowe lub innowacyjne projekty, które mogły doprowadzić do powstania wysokiej wartości dodanej lub zwiększenia całkowitej produkcji nakierowanej na zrównoważony rozwój akwakultury, otrzymały ograniczone dofinansowanie. Zostało to przedstawione w **ramce 7**.

42 Art. 29 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

43 Art. 10 rozporządzenia (WE) nr 498/2007.

44 Art. 19 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006.

Przykłady ograniczeń w procesie zrównoważonego rozwoju akwakultury

W Galicji (Hiszpania), pomimo zapotrzebowania ze strony wnioskodawców, od 1985 r. przyznano żadnych nowych pozwoleń na dostęp do obszarów morskich w celu rozwoju akwakultury. Choć w czasie, gdy przeprowadzano kontrolę, nie istniało morskie planowanie przestrzenne, a organy galicyjskie wystąpiły z wnioskiem o zbadanie, czy inne obszary morskie są odpowiednie dla rozwoju akwakultury, to w praktyce możliwość rozpoczęcia działalności w sektorze akwakultury dla nowych wnioskodawców była bardzo ograniczona.

We Włoszech terminy składania wniosków projektowych, jak również przewlekłość procesu przydzielania pozwoleń i dodatkowe punkty przyznawane istniejącym projektom w procesie wyboru doprowadziły do tego, że dofinansowanie otrzymywały przede wszystkim przedsiębiorstwa działające już w sektorze akwakultury.

62

Aby dokonać wyboru dobrych projektów, ranking kwalifikowalnych projektów należy opracować na podstawie kryteriów wyboru, które odzwierciedlają cele programów operacyjnych. Trybunał ustalił, że skontrolowane projekty w państwach członkowskich objętych kontrolą w wielu przypadkach nie zostały właściwie wybrane do finansowania, a pomocą objęto projekty, które w momencie dokonywania wyboru już się rozpoczęły. Ten problem został przedstawiony w **ramce 8**. W około jednej trzeciej z 60 skontrolowanych projektów stwierdzono uchybienia, co sugeruje, że nie były one właściwie ukierunkowane.

63

Państwa członkowskie w swoich programach operacyjnych ustaliły okresowe i końcowe cele dotyczące produkcji w sektorze akwakultury w okresie programowania, z których wszystkie zakładały zwiększenie produkcji. Aby cele dotyczące wzrostu produkcji i zatrudnienia w sektorze akwakultury zostały spełnione (zob. pkt 55), powinien istnieć jasny związek pomiędzy wyborem projektów, które zostaną sfinansowane z EFR, a ogólnym celem zwiększenia produkcji.

Ramka 8

Przykłady niewłaściwego ukierunkowania

W Hiszpanii (Andaluzja i Galicja) i we Francji finansowanie otrzymały wszystkie projekty, które spełniały podstawowe kryteria kwalifikowalności, ponieważ budżet przeznaczony na działania na rzecz rozwoju akwakultury był większy niż całkowita wartość wszystkich zgłoszonych wniosków. W związku z tym nie sporządzono rankingu projektów, w wyniku czego zwiększyło się ryzyko, że przeznaczone na nie środki nie zostaną wykorzystane w sposób najbardziej gospodarny. W sześciu z dziesięciu projektów poddanych kontroli w Hiszpanii stwierdzono uchybienia, co sugeruje, że zostały one niewłaściwie wybrane. Przykładowo pięć z nich dotyczyło nabycia statków usługowych, co jednak nie przełożyło się na zwiększenie produkcji czy zatrudnienia.

W Polsce ustanowiono kryteria wyboru, lecz nie były one powiązane z celami działania na rzecz rozwoju akwakultury. W praktyce, o ile tylko projekty spełniały podstawowe kryteria kwalifikowalności, w tym przedłożono biznesplan na najbliższe trzy lata, wnioski o dofinansowanie były zatwierdzane na zasadzie „kto pierwszy, ten lepszy”. W rezultacie pomoc otrzymywały niekoniecznie najlepsze projekty, zaś te, które zostały zgłoszone na późniejszym etapie okresu programowania, były od razu odrzucane, ponieważ budżet został wyczerpany. Kontrola wykazała, że trzy z dziesięciu zbadanych projektów zostały niewłaściwie wybrane.

W Rumunii kryteriom wyboru odnoszącym się do celów określonych w rozporządzeniu w sprawie EFR przypisano niską wagę. Nie zostały też one wystarczająco ocenione, a ponadto częściowo pokrywały się ze sobą. Kontrola wykazała, że kilka z dziesięciu zbadanych projektów zostało niewłaściwie wybranych.

W Polsce, Portugalii i we Włoszech w procedurze wyboru nie uwzględniono stopnia realizacji projektu w chwili składania wniosku, w związku z czym do czasu wydania decyzji o przyznaniu pomocy niektóre projekty zostały zakończone. To oznacza, że nie zapewniono wystarczających kontroli, które pozwoliłyby uniknąć efektu *deadweight*. W przypadku około jednej trzeciej z trzydziestu projektów poddanych kontroli w tych państwach członkowskich stwierdzono uchybienia, co sugeruje, że zostały one niewłaściwie wybrane.

64

Trybunał ustalił, że co prawda programy operacyjne miały na celu zwiększenie produkcji, lecz w procedurach wyboru w skontrolowanych państwach członkowskich często nie ten cel nie były traktowany w sposób priorytetowy, tak jak przedstawiono w **ramce 9**.

Oczekiwane wyniki projektów nie zostały osiągnięte lub zweryfikowane

65

Aby skutecznie wspierać działania objęte dofinansowaniem, w ramach projektów powinny zasadniczo zostać osiągnięte cele wyznaczone w momencie zatwierdzenia pomocy. Właściwe organy mają za zadanie monitorować realizację i wyniki projektu, a w stosownych przypadkach – podejmować działania naprawcze (zob. także pkt 53 i 54).

Przykłady projektów nieukierunkowanych na wzrost

Celem wybranych projektów w Hiszpanii, we Francji i w Polsce nie był konkretnie wzrost zatrudnienia lub produkcji, lecz przede wszystkim modernizacja dotychczasowej działalności, mająca, zdaniem państw członkowskich, korzystny wpływ na zatrudnienie i produkcję. W wyniku braku odpowiedniego ukierunkowania projekty te nie zmierzały jednak do osiągnięcia większego wzrostu, co wykazano w pkt 66.

Na Sycylii (Włochy) projekty były wybierane na podstawie ważonych kryteriów wyboru. Przyznawano maksymalnie 20 pkt, jeżeli projekt przyczyniał się do utrzymania zatrudnienia na dotychczasowym poziomie, 10 pkt za zwiększenie zatrudnienia o jednego pracownika (maksymalnie 30 pkt) oraz 10 pkt za zatrudnienie przynajmniej jednej kobiety. Kontrola wykazała, że promotorzy projektów często deklarowali wymagane minimum, tak aby na etapie wyboru uzyskać jak najlepszy wynik. Przykładowo pewien promotor oświadczył, że w ramach projektu zatrudni kobietę, zwiększając tym samym liczbę zatrudnionych z 90 do 91. W konsekwencji otrzymał za to działanie 20 pkt (10+10) oraz dalsze 20 pkt za utrzymanie dwóch miejsc pracy.

66

Spośród 31 projektów skontrolowanych na miejscu, w tym 25⁴⁵, które miały doprowadzić do wzrostu zatrudnienia lub produkcji, w momencie przeprowadzenia kontroli stwierdzono, że cele zostały osiągnięte jedynie w przypadku trzech (zob. **załącznik III**). Poziom realizacji celów można zatem ocenić jako niski, choć niektóre projekty są wciąż realizowane. Sytuację tę przedstawiono w **ramce 10**.

Dotychczas nie osiągnięto wyników dostatecznie korzystnych ekonomicznie

67

Środki publiczne na projekty z zakresu akwakultury powinny być wydatkowane w sposób jak najbardziej gospodarny. Oznacza to, że wysokość finansowania publicznego powinna być proporcjonalna do oczekiwanych rezultatów oraz że należy unikać przeinwestowania i efektu *deadweight*. Ponadto środki powinny stanowić prawdziwy bodziec do inwestowania, unikać należy natomiast udzielania pomocy na inwestycje, które zostałyby zrealizowane bez finansowania publicznego.

Niektóre z objętych kontrolą projektów wykazały się prawdziwym potencjałem i dały dowód dobrych praktyk...

68

Trybunał wskazał trzy projekty zakończone sukcesem, które przyczyniły się do zrównoważonego rozwoju akwakultury. Przedstawiono je w **ramce 11**.

45 W przypadku 11 z tych 25 projektów wzrost nie został uwzględniony jako szczegółowy cel w ramach procedury wyboru.

Przykłady wyników projektów, które nie zostały osiągnięte lub zweryfikowane

W Polsce, mimo że wszystkich pięciu beneficjentów objętych kontrolą na miejscu zgłosiło w końcowych sprawozdaniach z wykonania projektów, przedłożonych władzom krajowym, że ilościowe założenia dotyczące produkcji zostały osiągnięte, podczas kontroli Trybunału czterech potwierdziło, że w rzeczywistości cele nie zostały zrealizowane. Beneficjenci poinformowali o znaczących stratach w stadzie (niekiedy sięgających 80%) w wyniku drapieżnictwa.

We Francji wszyscy objęci kontrolą beneficjenci oświadczyli, że ilościowe cele dotyczące produkcji nie zostały osiągnięte. Nieprawidłowości w podanych kwotach nie zostały sprawdzone przez właściwe organy.

Włochy rozpoczęły działania monitorujące w 2012 r., a prowadzenie sprawozdawczości z ich wyników – w 2013 r.

Przykłady sukcesów

W Polsce projekt o całkowitym koszcie 7,8 mln euro otrzymał dofinansowanie z EFR w wysokości 3,4 mln euro na utworzenie zrównoważonego gospodarstwa hodowli tilapii w systemie zamkniętego obiegu wody z wykorzystaniem technologii chroniących okoliczne środowisko naturalne. Celem projektu była produkcja 200 ton ryb rocznie oraz utworzenie 13 miejsc pracy. W rzeczywistości w momencie zakończenia projektu produkowano 1 tys. ton ryb rocznie i utworzono 19 miejsc pracy.

W Hiszpanii w ramach jednego projektu przyznano dofinansowanie z EFR w wysokości 742 tys. euro na budowę stawów w celu hodowli labraksa i dorady na obszarze o powierzchni 600 ha. Beneficjent miał dużą wiedzę fachową na temat sektora akwakultury, a także dostęp do finansowania i kapitału obrotowego. W wyniku kilku projektów finansowanych ze środków unijnych zagospodarowany został cały obszar. W 2011 r. stawy zostały zarybione małymi rybami, a biorąc pod uwagę trzyletni okres wzrostu, od 2014 r. jest oczekiwana produkcja w ilości około 600 ton rocznie. Dla powodzenia projektu kluczowe znaczenie miała zdolność beneficjenta do zgromadzenia znaczącego kapitału obrotowego (ponad 5 mln euro), co było niezbędne ze względu na długi okres wzrostu ryb. Choć oczekiwano, że do 2014 r. liczba miejsc pracy wzrośnie z 30 do 50, już w 2013 r. wyniosła ona 52.

W Portugalii pewien projekt otrzymał dofinansowanie w wysokości 35 tys. euro na modernizację i rozwój hodowli ostryg. Kierownik projektu miał dyplom uniwersytecki w zakresie hodowli ostryg. Celem projektu było zwiększenie produkcji ze 120 ton w 2011 r. do 150 ton w 2013 r., ograniczenie śmiertelności ostryg i zwiększenie zatrudnienia z czterech do dziewięciu stanowisk. W czasie kontroli przeprowadzonej przez Trybunał w 2013 r. projekt nie został jeszcze ukończony, lecz produkcja wzrosła do 135 ton, a przedsiębiorstwo zatrudniało już 8 pracowników.



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

...lecz w wielu przypadkach to się nie udało

69

Spośród 31 projektów objętych kontrolą zidentyfikowano 16, w przypadku których nie było wystarczających dowodów na gospodarne wykorzystanie środków.

— W 11 przypadkach – we Włoszech i w Polsce – beneficjent rozpoczął inwestycję, zanim została wydana decyzja o pomocy finansowej. W tych państwach członkowskich większość inwestycji związanych z projektami finansowanymi z EFR była przez beneficjentów realizowana jeszcze zanim przyznano im dofinansowanie. Osłabiło to rzeczywisty bodziec do inwestowania, jakiego ma dostarczać dofinansowanie, i pokazało, że środki zostały przyznane beneficjentom, którzy ich nie potrzebowali. Dodatkowo szacunkowe koszty inwestycji, które miały być współfinansowane, nie były uzasadnione poprzez odniesienie do oczekiwanych wyników projektu.

— W pięciu przypadkach wielkość dofinansowania ze środków publicznych była niewspółmierna do osiągniętych rezultatów. Nie wykazano też wystarczających dowodów na gospodarne wykorzystanie środków, co przedstawiono w **ramce 12**.

Ramka 12

Przykłady niezbyt korzystnych ekonomicznie projektów finansowanych z EFR

W Andaluzji (Hiszpania) projekt polegający na hodowli krewetek w podgrzewanej wodzie dostarczanej przez lokalne przedsiębiorstwo energetyczne otrzymał dofinansowanie z EFR w wysokości 358 tys. euro. Oczekiwano, że w ramach projektu powstanie 8 nowych miejsc pracy, lecz właściwe organy nie wzięły pod uwagę faktu, że podobną liczbę pracowników zwolniono, gdy beneficjent przeniósł działalność z dwóch innych lokalizacji na miejsce realizacji projektu.

We Francji dofinansowanie z EFR w wysokości 108 tys. euro zostało przeznaczone na projekt budowy dwukondygnacyjnego budynku, w którym miał powstać zakład hodowli skorupiaków. Jedno z pięter budynku nie zostało wykorzystane na planowaną działalność, lecz na usługi turystyczne.

W Portugalii dofinansowanie z EFR w wysokości 838 tys. euro zostało przeznaczone na projekt polegający na hodowaniu i dokarmianiu złowionych ryb, w tym tuńczyków, w celu późniejszej ich sprzedaży. Podczas kontroli nie zebrano wystarczających dowodów na to, że tuńczyki, które zostały złowione i sprzedane wcześniej, przed sprzedażą trzymane w odpowiednim obiekcie i karmiono. W związku z tym przedsięwzięcie przypominało raczej połowy dziko żyjących ryb niż działalność o charakterze akwakultury.

Nowa wspólna polityka rybołówstwa i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) (od 2014 r.)

35

70

W grudniu 2013 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie⁴⁶ wprowadzające reformę wspólnej polityki rybołówstwa od 1 stycznia 2014 r. Inaczej niż rozporządzenie w sprawie WPRyb obowiązujące do 2013 r., nowe rozporządzenie zawiera część poświęconą wyłącznie akwakulturze. Na jego mocy państwa członkowskie są zobowiązane opracowywać wieloletnie krajowe plany strategiczne, oparte na strategicznych wytycznych unijnych, w celu zniesienia barier administracyjnych (np. w odniesieniu do przyznawania pozwoleń), ułatwienia dostępu do wód i przestrzeni oraz stosowania wskaźników środowiskowych, społecznych i gospodarczych w odniesieniu do akwakultury. Programy operacyjne będą musiały być spójne z planami strategicznymi. Ustanowiony zostanie komitet doradczy ds. akwakultury doradzający w kwestiach dotyczących zarządzania tym sektorem.

71

Nowa polityka na rzecz akwakultury⁴⁷ będzie realizowana za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR). W przeciwieństwie do EFR, EFMR obejmuje sekcję określającą szczegółowo sposoby wykorzystania środków finansowych w celu wspierania zrównoważonego rozwoju akwakultury. W sekcji tej przewidziano też jaśniejsze niż w przypadku EFR ramy dotyczące finansowania akwakultury, w tym możliwość finansowania działań na rzecz środowiska naturalnego i zdrowia, rozwoju planowania przestrzennego, innowacji w przedsiębiorstwach, przedsiębiorczości i ubezpieczenia zasobów. Dofinansowanie będzie musiało być spójne z wieloletnimi krajowymi planami strategicznymi państw członkowskich.

- 46 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady nr 2004/585/WE (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22).
- 47 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011 (Dz.U. L 149 z 20.05.2014, s. 1).

72

W kontekście obniżającej się unijnej produkcji pochodzącej z tradycyjnego rybołówstwa oraz znaczącego światowego wzrostu produkcji w sektorze akwakultury celem zreformowanej WPRyb jest dalszy rozwój działań na rzecz akwakultury poczynwszy od 2014 r. Trybunał zbadał, czy finansowanie z EFR w poprzednim okresie skutecznie przyczyniło się do zrównoważonego rozwoju akwakultury. Tym samym kontrola ta posłużyła do wyciągnięcia wniosków w odniesieniu do nowych działań.

73

W czasie kontroli rozważono, czy działania na rzecz akwakultury zostały dobrze zaplanowane i zrealizowane na poziomie UE i państw członkowskich oraz czy projekty finansowane z EFR były korzystne ekonomicznie i wspierały zrównoważony rozwój akwakultury.

74

W wyniku kontroli Trybunał stwierdził, że wsparcie z EFR nie przyczyniło się w skuteczny sposób do zrównoważonego rozwoju akwakultury. Na poziomie UE działania mające wspomagać zrównoważony rozwój akwakultury nie zostały dobrze zaplanowane i nie były odpowiednio monitorowane. WPRyb i EFR nie zapewniły odpowiednich ram dla zrównoważonego rozwoju akwakultury do 2013 r. (pkt 18–19), a dokonany przez Komisję przegląd krajowych planów strategicznych i programów operacyjnych państw członkowskich nie poskutkował korektą pewnych problemów dotyczących koncepcji (pkt 20–22). Zrównoważenie środowiskowe rozwoju akwakultury jest jednym z celów EFR. Trybunał stwierdził, że wydano wystarczające wytyczne dotyczące sieci Natura 2000,

lecz nie w sprawach związanych z ramową dyrektywą wodną, dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej i dyrektywą w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (pkt 23–25). Wystąpiły problemy dotyczące kompletności i wiarygodności danych związanych z akwakulturą, przekazanych przez państwa członkowskie i zestawionych na poziomie UE (pkt 26–30), w wyniku czego trudno było ocenić wyniki działań w sektorze akwakultury. Działalność komitetów monitorujących EFR i oceny okresowe, a także kontrole dokonane na miejscu przez Komisję nie przyniosły znaczących efektów (pkt 31–34) w odniesieniu do realizacji działań na rzecz akwakultury. Wyniki projektów badawczych finansowanych ze środków publicznych oraz w ramach instrumentu LIFE nie zostały w pełni wykorzystane (pkt 35–36).

75

Na poziomie państw członkowskich działania mające wspomagać zrównoważony rozwój akwakultury nie zostały odpowiednio zaplanowane ani zrealizowane. Poza znaczącymi problemami w zakresie planowania przestrzennego i skomplikowanymi wymogami dotyczącymi pozwoleń (pkt 39 i 40), wpłynął też na to w poważny sposób kryzys finansowy (pkt 41 i 42). Jak wykazała kontrola, krajowe plany strategiczne i programy operacyjne opracowywane przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami EFR nie zawierały wystarczająco jasnych podstaw do zrównoważonego rozwoju akwakultury (pkt 43–48). Ponadto państwa członkowskie nie wprowadziły w życie spójnej strategii rozwoju sektora akwakultury (pkt 37 i 38). W szczególności nie poświęcono wystarczająco dużo uwagi polityce w zakresie środowiska i zdrowia (pkt 49–52). Roczne sprawozdania zawierające dane na temat produkcji zawierały nieścisłości i uchybienia metodyczne (pkt 53 i 54).

Wnioski i zalecenia

76

Jeżeli chodzi o gospodarne wykorzystanie środków z EFR przeznaczonych na wsparcie akwakultury, Trybunał odnotował, że cele dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury nie zostały osiągnięte ani na poziomie UE, ani na poziomie państw członkowskich (pkt 55–58).

77

Trybunał wykrył, że wiele projektów finansowanych z EFR nie było korzystnych ekonomicznie lub nie wspierało zrównoważonego rozwoju akwakultury. Projekty często były niewłaściwie ukierunkowane, w niewielkim stopniu przyczyniały się do wzrostu produkcji i zatrudnienia i nie prowadziły do osiągnięcia zamierzonych wyników (pkt 59–66). Kontrola wykazała co prawda, że kilka projektów zakończyło się sukcesem, lecz zebrano też istotne dowody świadczące o występowaniu efektu *deadweight*, niegospodarnym wykorzystaniu środków, niedostatecznym finansowaniu nowych przedsięwzięć oraz niskim zwrocie z inwestycji publicznych (pkt 67–69).

78

Podsumowując, w okresie do 2013 r. na poziomie UE i państw członkowskich zabrakło odpowiednich ram, by wprowadzić w życie cele UE dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury, a rezultaty osiągnięte w wyniku podjętych działań były niewystarczające. Wobec tego, a także biorąc pod uwagę reformę WPRyb i wprowadzenie EFMR od 2014 r. (pkt 70–71), Trybunał przedstawia następujące zalecenia.

Zalecenie 1

Komisja, realizując działania wspierające rozwój akwakultury w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, powinna:

- a) rozważyć, na etapie zatwierdzania programów operacyjnych państw członkowskich, czy cele dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury są odpowiednie i realistyczne, a także czy wsparcie przeznaczono na działania, które mają szansę doprowadzić do osiągnięcia tych celów;
- b) wydać wytyczne zalecające uwzględnienie stosownych czynników środowiskowych przy ustalaniu wysokości finansowania publicznego;
- c) zadbać – w odpowiednich przypadkach – o to, aby programy operacyjne państw członkowskich były zatwierdzane tylko wtedy, gdy przygotowane zostaną odpowiednie strategie krajowe na rzecz rozwoju sektora akwakultury.
- d) zachęcać państwa członkowskie do wdrożenia stosownych planów zagospodarowania przestrzennego i do uproszczenia procedur wydawania pozwoleń i procedur administracyjnych, tak by sprzyjały one rozwojowi sektora akwakultury;
- e) zapewnić lepszą porównywalność danych statystycznych dotyczących akwakultury pochodzących z różnych źródeł, aby zwiększyć ich poprawność i kompletność.

Zalecenie 2

Państwa członkowskie, realizując działania wspierające rozwój akwakultury w ramach Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, powinny:

- a) przygotować i wdrożyć spójne krajowe strategie rozwoju sektora akwakultury;
- b) wdrożyć stosowne plany zagospodarowania przestrzennego i uprościć procedury przyznawania pozwoleń i procedury administracyjne, tak by sprzyjały one rozwojowi sektora akwakultury;
- c) zadbać o to, by środki publiczne były przeznaczane w pierwszej kolejności na finansowanie tych projektów, w których zostaną one najlepiej spożytkowane i które najlepiej przyczynią się do zrównoważonego rozwoju akwakultury;
- d) ustalić i stosować odpowiednie wskaźniki w celu bardziej szczegółowego monitorowania rezultatów projektów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczyła Rasa BUDBERGYTĖ, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 14 maja 2014 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Obroty w sektorze akwakultury i wsparcie z EFR

Państwo członkowskie	Obroty (2011)		Wsparcie z EFR (w mln EUR)		
	wartość (w mln EUR)	ilość (w tys. ton)	oś priorytetowa 2 EFR (planowane wsparcie)	działanie 2.1 EFR (rzeczywiste wsparcie)	liczba projek- tów w ramach działania 2.1
Belgia	0,2	0,0	1,3	0,1	2
Bułgaria	10,0	4,1	36,0	39,3	101
Republika Czeska	44,5	21,0	14,5	7,2	327
Dania (*)	145,8	40,5	37,6	14,4	90
Niemcy	85,9	39,1	54,9	7,7	165
Estonia	1,6	0,4	24,6	20,7	44
Irlandia	128,5	44,8	0,0	0,6	12
Grecja	523,3	121,8	59,7	0,1	3
Hiszpania	501,1	276,9	307,1	44,8	629
Francja	898,5	283,1	54,2	11,0	1 213
Włochy	422,9	157,0	106,1	21,7	327
Cypr	30,6	4,7	3,2	0,8	12
Łotwa (*)	1,1	0,5	49,3	25,7	366
Litwa (*)	7,2	3,3	28,1	8,2	25
Węgry	30,3	15,6	24,2	22,2	242
Malta	50,5	3,8	1,7	0,0	0
Niderlandy	81,2	42,5	7,4	3,2	56
Austria	19,3	2,2	5,1	2,8	239
Polska	61,6	29,0	162,9	91,0	1 272
Portugalia	56,8	7,9	74,2	15,8	48
Rumunia	16,4	8,4	105,0	75,8	133
Słowenia	3,4	1,4	7,1	6,1	81
Słowacja	2,2	0,8	11,4	2,9	44
Finlandia	56,7	10,1	17,0	5,2	177
Szwecja	47,5	14,5	10,9	4,5	131
Zjednoczone Królestwo	740,3	199,0	33,6	6,4	87
UE-27	3 967,4	1 332,4	1 237,1	438,2	5 826

Źródła:

Obroty w sektorze akwakultury: The Economic Performance of the EU Aquaculture Sector, (STECF 13-29), listopad 2013 r.

Oś priorytetowa 2 EFR (planowane wsparcie): zatwierdzone programy operacyjne.

Działanie 2.1 EFR (rzeczywiste wsparcie): informacje do maja 2013 r. i do lipca 2012 r. w przypadku państw członkowskich oznaczonych *, udostępnione przez służby Komisji.

Liczba projektów: informacje do maja 2013 r. i do lipca 2012 r. w odniesieniu do państw członkowskich oznaczonych *, udostępnione przez służby Komisji.

Próba skontrolowanych projektów

Państwo członkowskie	Region	Opis projektu	Rodzaj produkcji	Kontrola na miejscu	Koszt projektu kwalifikowalnego (w tys. EUR)	Środki publiczne łącznie (w tys. EUR)	Środki z EFR łącznie (w tys. EUR)
Hiszpania	Galicja	instalacja tratw i modernizacja statków usługowych	omułki	tak	401	241	180
		zakup statków usługowych	omułki	tak	523	314	235
		zakup statków usługowych	omułki		523	314	235
		zakup statków usługowych	omułki		447	268	201
		zakup statków usługowych	omułki		380	228	171
	Andaluzja	instalacja tratw i kanałów	dorada, labraks	tak	1 978	989	742
		instalacja tratw	omułki	tak	1 807	904	678
		modernizacja podchowalni	homarce	tak	954	477	358
		działania na rzecz środowiska wodnego	dorada, labraks		2 493	1 247	935
		modernizacja klatek	dorada, labraks		2 495	1 247	935
Francja	Akwitania	budowa podchowalni jesiotra	jesiotrowate	tak	927	187	93
		budowa basenów do hodowli ostryg	ostrygi	tak	90	31	16
	Langwedocja-Roussillon	rozbudowa i modernizacja produkcji i dostawy	ostrygi i omułki	tak	4 071	1 009	303
	Langwedocja-Roussillon	rozbudowa i modernizacja produkcji i dostawy	ostrygi i omułki	tak	1 589	397	191
		rozbudowa i modernizacja produkcji i dostawy	ostrygi i omułki	tak	717	215	108
	Akwitania	materiały produkcyjne	ostrygi i omułki		110	30	15
		materiały produkcyjne	ostrygi i omułki		85	26	13
	Langwedocja-Roussillon	rozbudowa i modernizacja produkcji i dostawy	ostrygi i omułki		297	89	45
		rozbudowa i modernizacja produkcji i dostawy	ostrygi i omułki		639	160	38
	Akwitania	materiały produkcyjne	ostrygi i omułki		69	21	10

Państwo członkowskie	Region	Opis projektu	Rodzaj produkcji	Kontrola na miejscu	Koszt projektu kwalifikowalnego (w tys. EUR)	Środki publiczne łącznie (w tys. EUR)	Środki z EFR łącznie (w tys. EUR)
Włochy	Trydent	instalacja podchowalni i systemu obiegu wody	pstrąg	tak	1 327	531	265
		rozbudowa i modernizacja systemu obiegu wody	pstrąg	tak	280	113	56
		prace w zakresie istniejącej infrastruktury	pstrąg		155	62	31
		prace w zakresie istniejącej infrastruktury	pstrąg		183	73	37
	Emilia Romagna	zakup statków usługowych (odnowa populacji małży) i platformy / stanowiska dokowania	małże	tak	281	112	56
		zakup statków usługowych	małże		220	88	44
		zakup statków usługowych	małże		250	100	50
	Sycylia	modernizacja i rozbudowa istniejącej infrastruktury	labraks, dorada	tak	1 987	1 192	1 132
		modernizacja i rozbudowa istniejącej infrastruktury	pstrąg	tak	28	17	16
		zakup statków usługowych i modernizacja	omulki	tak	667	400	380
Polska	Mazowsze	modernizacja stawów hodowlanych	karp	tak	775	465	349
		modernizacja stawów	karp	tak	478	287	215
		budowa nowej instalacji	tilapia	tak	7 744	4 519	3 389
		modernizacja instalacji	karp, pstrąg, inne ryby		516	309	232
		modernizacja instalacji	karp		224	134	101
	Poznań	budowa nowej instalacji	jesiotr	tak	2 780	1 644	1 233
		budowa i modernizacja stawów rybnych	karp, pstrąg	tak	1 220	732	549
		modernizacja stawów	jesiotr		725	435	326
		modernizacja stawów i zakup nowego wyposażenia	inne ryby		382	229	172
		modernizacja stawów i zakup wyposażenia	karp, inne ryby		881	528	396

Państwo członkowskie	Region	Opis projektu	Rodzaj produkcji	Kontrola na miejscu	Koszt projektu kwalifikowalnego (w tys. EUR)	Środki publiczne łącznie (w tys. EUR)	Środki z EFR łącznie (w tys. EUR)
Portugalia	Algarve	modernizacja produkcji	labraks, dorada, ostrygi, małże	taktaktak	2 502	1 501	1 126
		instalacja zakładu produkcji skorupiaków – Finisterra	ostrygi, przegrzebki, omułki		1 893	1 136	852
		instalacja klatek do hodowli tuńczyka	tuńczyk		2 032	1 117	838
		instalacja klatek do hodowli tuńczyka	tuńczyk	tak	2 032	1 117	838
		instalacja zakładu produkcji skorupiaków	ostrygi, przegrzebki, omułki	tak	1 572	943	708
	Region Centralny	instalacja zakładu produkcji węgorzy	węgorze		7 941	3 970	2 978
		modernizacja instalacji	sola, turbot		3 507	1 754	1 315
		modernizacja instalacji	sola, turbot	tak	2 217	1 109	831
		modernizacja instalacji	seabass, seabream, eel, sole		193	87	65
		modernizacja instalacji	ostrygi	tak	84	46	35

Załącznik II

Państwo członkowskie	Region	Opis projektu	Rodzaj produkcji	Kontrola na miejscu	Koszt projektu kwalifikowalnego (w tys. EUR)	Środki publiczne łącznie (w tys. EUR)	Środki z EFR łącznie (w tys. EUR)
Rumunia	Konstanca	budowa nowej instalacji	turbot	tak	2 941	1 765	1 323
	Tulcza	modernizacja pomieszczeń	karp i inne ryby	tak	2 444	1 466	1 100
	Vrancea	modernizacja i rozbudowa pomieszczeń	karp i inne ryby		1 916	1 150	862
	Tulcza	przekształcenie gospodarstwa akwakultury na ekologiczne	karp		548	548	411
	Braiła	modernizacja pomieszczeń	karp, pstrąg i inne ryby		1 237	742	557
	Giurgiu	dywersyfikacja produkcji i modernizacja bieżącej działalności	karp i inne ryby	tak	2 424	1 454	1 091
	Calarasi	zakład intensywnej hodowli jesiotra	jesiotr	tak	3 946	2 367	1 776
	Jałomica	przekształcenie gospodarstwa akwakultury na ekologiczne	karp i inne ryby	tak	1 000	1 000	750
	Prahova	modernizacja instalacji	karp i inne ryby		1 036	622	466
	Ardżesz	budowa nowej instalacji	pstrąg		1 823	1 094	820
				31	84 986	45 353	33 274

Załącznik III

Rezultaty osiągnięte w ramach skontrolowanych projektów

Państwo członkowskie	Rodzaj	Roczna produkcja przed realizacją projektu (w tonach)	Roczna planowana produkcja po realizacji projektu (w tonach)	Rzeczywista produkcja roczna (w tonach)	Zatrudnienie przed realizacją projektu	Zatrudnienie planowane po realizacji projektu	Rzeczywiste zatrudnienie	Cele jeszcze nieosiągnięte	Inwestycja rozpoczęta przed decyzją o dofinansowaniu	Niewystarczające dowody na gospodarność	Przykład projektu zakończonego sukcesem
Hiszpania	modernizacja	8 000	8 000	4 900	33	33	38				
	modernizacja	70	70	70	16	16	16				
	nowy	0	200	200	30	30	52				
	nowy	0	900	600	0	0	15	8			
	modernizacja	41	45	30	17	25	22				
Francja	nowy	0	90 000	90 000	0	0	2	1			
	Nowy	0	15	15	1	1	0				
	modernizacja	120	500	170	35	50	47				
	modernizacja	brak danych	brak danych	80	15	30	26				
	modernizacja	80	160	99	brak danych	brak danych	brak danych				
Włochy	modernizacja	830	1 240	1 000	6	6	6				
	modernizacja	1 240	1 350	1 000	6	6	6				
	modernizacja	10 468	10 733	10 500	5 pracowników 570 członków spółdzielni	5 pracowników 570 członków spółdzielni	0				
	modernizacja	1 800	2 200	2 500	90	91	100				
	modernizacja	5	11	8	2	2	2				
	modernizacja	540	1 120	1 000	23	24	24				

Załącznik III

Państwo członkowskie	Rodzaj	Roczna produkcja przed realizacją projektu (w tonach)	Roczna planowana produkcja po realizacji projektu (w tonach)	Rzeczywista produkcja roczna (w tonach)	Zatrudnienie przed realizacją projektu	Zatrudnienie planowane po realizacji projektu	Rzeczywiste zatrudnienie	Cele jeszcze nieosiągnięte	Inwestycja rozpoczęta przed decyzją o dofinansowaniu	Niewystarczające dowody na gospodarność	Przykład projektu zakończonego sukcesem
Polska	modernizacja	0	40	-	2	4	-				
	rekonstrukcja	0	10	-	1	1	1				
	nowy	0	200	1000	0	13	19				
	nowy	0	32	0	0	1	3				
	modernizacja	5	7	5	10	10	10				
Portugalia	modernizacja	120	150	135	4	9	8				
	modernizacja	120	392	20	7	9	14				
	nowy	0	1 555	0	0	3	8				
	nowy	0	2 380	10	0	16	21				
	modernizacja	175	810	50	6	6	6				
Rumunia	nowy	0	150	0	2	7	brak danych				
	modernizacja	112	467	400	brak danych	brak danych	brak danych				
	modernizacja	100	428	brak danych	10	22	brak danych				
	modernizacja	6	132	0	2	9	brak danych				
	ekologiczny	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych				

nie planowano wzrostu produkcji lub zatrudnienia

planowany wzrost nie został osiągnięty

cele osiągnięte

Streszczenie

I Państwa członkowskie będą mogły wykorzystać środki z EFR do końca 2015 r. W związku z tym ostateczny, całkowity przydział środków z EFR na działania z zakresu akwakultury na lata 2007–2013 nie jest jeszcze znany.

III Komisja przyznaje, że do końca 2013 r. wsparcie zrównoważonego rozwoju akwakultury z EFR mogło nie przyczynić się do osiągnięcia wszystkich oczekiwanych lub pożądaných rezultatów. Jednak Komisja pragnie podkreślić, że pomimo kryzysu finansowego i gospodarczego produkcja utrzymała się na stabilnym poziomie pod względem wielkości oraz nieznacznie wzrosła pod względem wartości. Utrzymany został również poziom zatrudnienia w sektorze. Wnioski wyciągnięte z okresu 2007–2013 zostały uwzględnione w nowym Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR) na lata 2014–2020.

IV Komisja jest zdania, że niektóre, ale nie wszystkie działania finansowane z EFR w celu wsparcia zrównoważonego rozwoju akwakultury zostały odpowiednio zaprojektowane i są właściwie monitorowane pomimo trudności związanych z oceną ich skuteczności.

Komisja przyznaje, że wspólna polityka rybołówstwa nie zapewniła odpowiednio przejrzystych ram rozwoju akwakultury w poprzednim okresie programowania. Kwestia ta została uwzględniona w zreformowanej wspólnej polityce rybołówstwa oraz w nowych strategicznych wytycznych dotyczących akwakultury, przyjętych w 2013 r.

Jednak wraz z nastaniem kryzysu paliwowego w 2008 r., a następnie globalnego kryzysu gospodarczego i finansowego firmy działające w sektorze akwakultury stanęły wobec zupełnie nowych wyzwań, których nie można było przewidzieć na początku okresu programowania 2007–2013. Miało to ogromny wpływ na cele i założenia przyjęte w odniesieniu do działań z zakresu akwakultury finansowanych z EFR na początku okresu programowania.

Komisja opracowała obszerne vademecum oraz wytyczne dotyczące monitorowania, w szczególności stosowania wskaźników w ramach EFR: (http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/eff/official_documents/updated_eff_workingpaper_on_indicators_en.pdf). Na żadnym z etapów państwa członkowskie nie zasygnalizowały braku wytycznych ze strony Komisji.

Komisja przyjmuje spostrzeżenie o niedostatecznej porównywalności pomiędzy danymi dotyczącymi akwakultury z różnych źródeł UE. Wynikało to częściowo z tego, że dane dotyczące akwakultury pochodzą z różnych źródeł na szczeblu UE, które dotyczą różnych aspektów (tendencji w produkcji i wyników społeczno-gospodarczych). Te bazy danych co do zasady są wzajemnie dopasowane, lecz występują różnice wynikające z różnego zakresu, braków w danych lub ze względów związanych z zachowaniem poufności. Podczas zbliżającego się przeglądu ram gromadzenia danych Komisja będzie mogła uwzględnić ww. braki związane z danymi.

Komitet monitorujący, w którym Komisja ma jedynie status obserwatora, nadzoruje wdrażanie całego programu operacyjnego (PO), a nie tylko aspektów odnoszących się do akwakultury. Należy przypomnieć, że programy operacyjne obejmowały szesnaście środków, a akwakultura nie była najważniejszym z nich, jeśli chodzi o zasoby EFR. Komisja uważa, że czas poświęcony przez komitety monitorujące akwakulturze był proporcjonalny do znaczenia tych środków.

V Na przyszłość Komisja opracowała otwartą metodę koordynacji w kontekście reformy WPRyb w celu wsparcia państw członkowskich w rozwoju zrównoważonej akwakultury oraz w celu zdecydowanego zachęcenia ich do wzmocnienia powiązania pomiędzy celami politycznymi a priorytetami finansowania. W ramach EFMR i nowej WPRyb każde państwo członkowskie musi przyjąć wieloletnią strategię krajową na rzecz akwakultury, aby móc być w stanie wesprzeć akwakulturę w ramach PO EFMR.

VI

Komisja podkreśla, że kryzys gospodarczy i finansowy w znacznym stopniu wpłynął na osiągnięcie celów w zakresie wzrostu i zatrudnienia w sektorze akwakultury.

Zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego, na której opiera się EFR, to państwa członkowskie dokonują wyboru projektów. Państwa członkowskie faktycznie dostrzegły coraz mniejszą liczbę projektów pochodzących z tego sektora, co wynikało z pogarszających się warunków gospodarczych.

VII

Chociaż Komisja przyznaje, że ramy regulacyjne, w szczególności monitorowanie działań finansowanych z EFR, nie dały oczekiwanych rezultatów, należy zauważyć, że kryzys paliwowy w 2008 r. i późniejszy kryzys gospodarczy i finansowy miały decydujący wpływ na sektor akwakultury.

Nowy Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) określa jaśniejsze ramy polityczne w oparciu o ustanowienie sześciu priorytetów Unii i zbioru szczegółowych celów. Dzięki temu EFMR charakteryzuje się silniejszą logiką działania, większym ukierunkowaniem na wyniki oraz wzmocnionym systemem monitorowania i oceny, co ma zapewnić większy wkład w realizację celów WPRyb, w szczególności dotyczących zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE.

VIIIa)

Komisja szczegółowo przeanalizuje uzasadnienie zaproponowanego wsparcia na rzecz akwakultury w nowych programach operacyjnych (PO) EFMR, które mają zostać przedstawione w drugiej połowie 2014 r. Ponadto Komisja szczegółowo przeanalizuje spójność pomiędzy działaniami PO a działaniami ogłoszonymi w wieloletnim krajowym planie strategicznym w zakresie akwakultury.

Można również oczekiwać, że ustanowienie ilościowo określonych poziomów docelowych i etapów pośrednich oraz procedur monitorowania i gromadzenia danych koniecznych do przeprowadzenia ocen ułatwi kontrolowanie realizacji tych celów.

VIIIb)

Komisja opracowała wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury, które uwzględniają istotne czynniki środowiskowe: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_pl.pdf

Dodatkowo przygotowała wytyczne dotyczące tego, w jaki sposób należy spełnić uwarunkowania *ex ante* dotyczące wieloletniego krajowego planu strategicznego w zakresie akwakultury: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/10-guidance-emff-specific-eacs_en.pdf

Komisja opracowała również wytyczne – jako załącznik do wytycznych dotyczących ocen *ex ante* – dotyczące tego, w jaki sposób wnioski płynące ze strategicznych ocen oddziaływania na środowisko uwzględnia się przy opracowywaniu programów operacyjnych: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/08-strategic-environmental-assessment_en.pdf

Komisja opracowała wytyczne dotyczące charakteru odstępstw dozwolonych na mocy art. 9 dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Celem tego dokumentu jest wyjaśnienie głównych pojęć zawartych w art. 9 dyrektywy ptasiej, ponieważ odnoszą się one do zapobiegania poważnym szkodom powodowanym przez kormorany lub do ochrony fauny i flory; ponadto dokument ten zawiera praktyczne porady dotyczące wdrożenia tych pojęć: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Oprócz tego Komisja wspiera obecnie proces opracowywania szczegółowych wytycznych dotyczących wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej i przygotowywanej dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Wszystkie dokumenty odnoszące się do tego projektu są dostępne na stronie: <https://circabc.europa.eu/w/browse/4eda1116-2b76-4a0c-b4ed-b3ec2616b013>

Działanie to opiera się na wytycznych dotyczących zrównoważonego sektora akwakultury w kontekście sieci Natura 2000: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf>

VIIIc)

Zgodnie z uwarunkowaniami *ex ante* dotyczącymi wieloletniego krajowego planu strategicznego w zakresie akwakultury Komisja nie przyjmie programów operacyjnych EFMR, o ile państwa członkowskie nie przedłożą, w stosownych przypadkach, odpowiednich wieloletnich krajowych planów strategicznych dotyczących promowania zrównoważonej akwakultury.

Część tego zalecenia należy skierować do państw członkowskich, ponieważ zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego to państwa członkowskie muszą przygotować i stosować spójne strategie krajowe na rzecz rozwoju sektora akwakultury. Komisja nie może zastosować sankcji ani wszcząć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeśli państwo członkowskie nie przygotuje lub nie będzie stosować tych strategii zgodnie z wytycznymi Komisji.

VIIIId)

Mimo że uproszczenie procedur administracyjnych i planowanie przestrzenne zasadniczo pozostają w kompetencji państw członkowskich, Komisja, wymieniając w strategicznych wytycznych dotyczących akwakultury [COM(2013) 229] cele wymagające realizacji, zwróciła uwagę na brak planowania przestrzennego i potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych. Komisja będzie również zachęcać państwa członkowskie do stosowania niedawno przyjętej dyrektywy w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich w celu poprawy rozwoju akwakultury.

VIIIle)

Komisja podkreśla, że od 1996 r. istnieją ramy prawne obejmujące statystyki dotyczące produkcji akwakultury (rozporządzenie nr 788/96 uchylone rozporządzeniem nr 762/2008). Komisja będzie w dalszym ciągu uwzględniać kwestie danych na odpowiednich forach i we właściwych procesach [np. kwestie rozszerzenia wspólnotowych ram gromadzenia danych (DCF) o akwakulturę słodkowodną i harmonizacji metodologii].

IXa)

Po przyjęciu strategicznych wytycznych UE dotyczących akwakultury w kwietniu 2013 r. państwa członkowskie zaczęły opracowywać własne wieloletnie krajowe plany strategiczne na rzecz promowania zrównoważonej akwakultury. Komisja będzie monitorować realizację tych planów, które będą obejmowały cele państw członkowskich oraz środki służące ich osiągnięciu. Działania te obejmą w szczególności monitorowanie spełnienia uwarunkowań *ex ante* dotyczących wieloletniego krajowego planu strategicznego w zakresie akwakultury, bez którego Komisja nie będzie mogła zatwierdzić programu operacyjnego EFMR.

IXb)

Komisja przyjmuje do wiadomości to zalecenie. Opierają się na nim obecne inicjatywy Komisji dotyczące planowania przestrzennego obszarów morskich. Zob. uwaga w pkt VIIIId) powyżej.

IXc)

Komisja podkreśla, że EFMR zawiera szereg nowych elementów, których celem jest lepsze ukierunkowanie finansowania w ramach EFMR na te projekty, które w największym stopniu przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju akwakultury i zapewniają korzystny stosunek efektów do kosztów. Elementy te obejmują: 1) wzmocniony system monitorowania z rocznym sprawozdaniem z wykonania finansowanych działań; 2) bardziej wyczerpujące roczne sprawozdanie z wykonania; 3) większe ukierunkowanie na wyniki, w tym nowe ramy oceny wykonania; oraz 4) uwarunkowania *ex ante* służące temu, aby działania finansowane w ramach akwakultury były zgodne z wieloletnim krajowym planem strategicznym w zakresie akwakultury.

IXd)

W okresie 2014–2020 EFMR będzie promować silniejsze ukierunkowanie na wyniki (stosowanie wspólnych wskaźników rezultatu), w tym stosowanie ram oceny wykonania (stosowanie wspólnych wskaźników produktu), niż poprzedni EFR. W rozporządzeniu w sprawie EFMR przewidziano przyjęcie aktu delegowanego w sprawie wspólnych wskaźników.

W skład nowego systemu monitorowania zaproponowanego we wniosku dotyczącym EFMR będą wchodzić następujące elementy:

- baza danych na szczeblu państw członkowskich (Infosys), w której będą gromadzone informacje na temat wszystkich operacji, stosowania wspólnej struktury i wykorzystywania wspólnych wskaźników;
- sprawozdanie przesyłane Komisji, w którym będą przedstawione najważniejsze informacje w zbiorczej formie. Informacje powinny mieć charakter łączny, aby odzwierciedlały stan realizacji.

Wspólne wskaźniki w ramach EFMR będą służyły za podstawę monitorowania i oceny oraz będą wykorzystywane do weryfikacji realizacji programów. Umożliwią one agregowanie danych na szczeblu UE oraz pomiar postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”.

Wstęp

02

Przywóz ryb pochodzi w głównej mierze z połowów, a nie z akwakultury. Przywożone produkty akwakultury to zasadniczo gatunki tropikalne, których nie da się wyprodukować w znaczących ilościach w UE.

03

Jako źródło danych Komisja stosuje ramy gromadzenia danych i dane Eurostatu, co może prowadzić do różnic w porównaniu z danymi pozyskiwanymi od FAO, o czym Trybunał wspominał w pkt 3.

06

Mimo że akwakultura została uwzględniona w zakresie rozporządzenia nr 2371/2002, a także w komunikatach z 2002 i 2009 r. dotyczących strategii zrównoważonego rozwoju akwakultury, należy podkreślić, że UE nie ma w tej dziedzinie wyłącznej kompetencji.

07

Jest to wspólna odpowiedź odnosząca się do punktów 7–8 c).

Działania priorytetowe zawarte w komunikatach z 2002 i 2009 r. zostały określone w drodze konsultacji oraz na podstawie oceny skutków. Prawie wszystkie działania przedstawione w tych dwóch uzupełniających się komunikatach zostały wdrożone.

Podczas przygotowywania wytycznych dotyczących akwakultury w 2013 r. Komisja wspólnie z zainteresowanymi stronami i państwami członkowskimi uznała potrzebę podjęcia dalszych interwencji w ramach tych samych działań priorytetowych. Główną różnicą w porównaniu z dwoma poprzednimi komunikatami jest ustanowienie nowego mechanizmu zarządzania, w ramach którego Komisja będzie koordynowała wysiłki państw członkowskich i ułatwiała wymianę najlepszych praktyk.

14

Komisja podkreśla, że te statystyki odnoszą się wyłącznie do projektów dotyczących akwakultury finansowanych ze środków EFR.

Uwagi

21

Komisja przekazała informacje zwrotne dotyczące działań objętych krajowym planem strategicznym podczas negocjowania programów operacyjnych (PO) z państwami członkowskimi zgodnie z art. 15 i 17 rozporządzenia w sprawie EFR (nr 1198/2006).

Ustalenie to potwierdza, że służby Komisji przeprowadziły niezbędną ocenę PO, w szczególności w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju akwakultury i zgodności z krajowymi planami strategicznymi.

22

Komisja uważa, że wypełniła swoje obowiązki regulacyjne, jeśli chodzi o przegląd krajowych planów strategicznych i programów operacyjnych. Celem krajowych planów strategicznych było przedstawienie nadrzędnych ram do celów państw członkowskich. Miały one być bardziej ogólne niż programy operacyjne państw członkowskich.

23

W celu wsparcia stosowania dyrektywy OOŚ (ocena oddziaływania na środowisko) Komisja opublikowała szereg badań, raportów i dokumentów zawierających wytyczne¹. Oferują one pomoc wielu różnym zainteresowanym stronom, na przykład władzom krajowym, inwestorom, konsultantom, naukowcom, organizacjom pozarządowym i obywatelom. Komisja dba o to, aby dokumenty te były aktualizowane z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału.

Zob. również odpowiedź Komisji dotyczącą zalecenia 1b).

24

Niniejsza odpowiedź odnosi się do pkt 24 i 25.

¹ <http://ec.europa.eu/environment/eia/eia-support.htm>

Komisja udzieliła państwom członkowskim dalszych wskazówek w formie vademecum EFR oraz licznych not interpretacyjnych dotyczących środków na rzecz środowiska wodnego w ramach EFR. Oprócz wytycznych dotyczących sieci Natura 2000 Komisja opracowała wytyczne dotyczące charakteru odstępstw właściwych dla akwakultury, dozwolonych na mocy art. 9 dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, dotyczących zapobiegania poważnym szkodom powodowanym przez kormorany lub ochrony fauny i flory: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Jeśli chodzi o dyrektywę w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (OOŚ), prosimy o zapoznanie się z odpowiedziami Komisji udzielonymi w odniesieniu do zalecenia 1b). Szczegółowe wytyczne dotyczące wdrożenia wspomnianej dyrektywy są również dostępne w internecie².

Komisja i państwa członkowskie zainicjowały wspólną strategię wdrażania ramowej dyrektywy wodnej. Sektor akwakultury zaczął aktywnie wdrażać ramową dyrektywę wodną i w 2010 r. przyłączył się do wspólnej strategii wdrażania (za pośrednictwem stowarzyszeń branżowych FEAP i EMPA). Komisja obecnie wspiera proces opracowywania wytycznych dotyczących wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej i dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej w odniesieniu do akwakultury.

26

Niniejsza odpowiedź odnosi się do punktów 26–30.

Jakkolwiek za zatwierdzanie i jakość danych zasadniczo odpowiadają państwa członkowskie, Komisja przedsięwzięła szereg środków mających na celu poprawę harmonizacji i zakresu danych dotyczących akwakultury, zarówno w kontekście wdrażania istniejących ram prawnych, jak i w kontekście zmiany ram gromadzenia danych. W związku z tym Komisja podkreśla publikację naukowego rocznego sprawozdania gospodarczego dotyczącego akwakultury w UE.

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia nr 762/2008 państwa członkowskie mają obowiązek przedstawiać Komisji coroczne sprawozdania w sprawie jakości przekazywanych danych. W szczegółowym sprawozdaniu dotyczącym zastosowanych metod należy opisać, w jaki sposób dane zostały zgromadzone i zestawione. Komisja sprawdza dane i sprawozdania oraz omawia je dwustronnie lub na forum właściwej grupy roboczej ds. statystyk w dziedzinie rybołówstwa Stałego Komitetu ds. Statystyk Rolniczych.

Ponieważ dane dotyczące wielkości obiektów akwakultury podawane w metrach sześciennych nadal mogą nie być w pełni wiarygodne dla niektórych państw członkowskich, Eurostat stale dąży do udoskonalenia procedur zatwierdzania. W przypadku wątpliwych danych państwa członkowskie są proszone o informację zwrotną oraz, w razie potrzeby, o ich skorygowanie.

Nie istnieje wyraźny związek pomiędzy całkowitą wielkością infrastruktury określaną w metrach sześciennych a całkowitą wielkością produkcji w tonach: wielkość produkcji w kilogramach na metr sześcienny może znacznie się różnić w zależności od metody produkcji (klatki, zbiorniki itd.), środowiska (woda słodka lub słona) i od gatunków ryb. W odniesieniu do niektórych gatunków ryb i metod produkcji państwa, zgodnie z rozporządzeniem nr 762/2008, określają wielkość swojej infrastruktury w hektarach zamiast w metrach sześciennych.

Państwa członkowskie są zobowiązane do przesyłania danych razem ze szczegółowymi sprawozdaniami zawierającymi opis zastosowanych metod gromadzenia i zestawiania danych oraz niezbędne elementy, które umożliwią Komisji przeprowadzenie starannej oceny jakości danych.

² http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/interpretation_eia.pdf

Sprawozdanie dotyczące zastosowanych metod jest obecnie elementem środowiska raportowania i monitorowania danych Eurostatu (eDAMIS), podobnie jak zbiory danych. Państwa członkowskie obecnie przedstawiają swoje sprawozdania co roku. Dane mogą być zatwierdzane niezależnie od dostępności sprawozdań.

Komisja ma świadomość tej sytuacji i podjęła odpowiednie kroki. Państwa członkowskie są obecnie proszone o uzasadnienie poufności, a Eurostat rozpoczął prace nad opracowaniem karty poufności, której celem jest dalsze ograniczenie wykorzystywania poufności przez państwa członkowskie. Jeśli chodzi o opóźnienia w dostarczaniu danych, Komisja zintensyfikowała swoją kontrolę zgodności oraz działania podejmowane w przypadkach braku zgodności. Państwom członkowskim, które nie dostarczają właściwych danych w terminie, przypomina się o spoczywających na nich obowiązkach prawnych, których niedotrzymanie może prowadzić do narastających sankcji, włącznie z wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

Komisja ma świadomość różnic w danych, które w dużej mierze wynikają z różnic w ramach prawnych. Ocena *ex post* ram gromadzenia danych wykazała rozbieżności między różnymi przepisami i ich pokrywanie się. Dalszą analizą zbiorów danych zajął się STECF³. Różnice wynikają z różnych zakresów danych, z braków w nich lub ze względów związanych z zachowaniem poufności.

3. Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), Sprawozdanie z wyników gospodarczych sektora akwakultury w UE, (STECF 13-29), 2013, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, EUR 26336 EN, JRC 86671, 383 s.

Komisja podejmuje kroki mające na celu zmniejszenie tych różnic w kontekście przeglądu ram gromadzenia danych oraz wdraża plan działania dotyczący statystyk w dziedzinie rybołówstwa i akwakultury, który obejmuje harmonizację pojęć statystycznych między obydwoma zbiorami danych.

31

Mimo że przeprowadzona przez Komisję ocena średniookresowa EFR obejmowała kontrolę środków akwakultury, jeśli chodzi o zasoby, na akwakulturę przeznaczona jest stosunkowo niewielka część budżetu EFR. Komisja uważa, że jej działania oceniające związane z akwakulturą są proporcjonalne do takiego poziomu wsparcia.

32

Komisja wybiera państwa członkowskie do swoich ponownych kontroli na podstawie oceny ryzyka, natomiast działania podlegające kontroli wybiera z reprezentatywnej próby przypadków już wcześniej wybranych i skontrolowanych przez instytucję audytową państwa członkowskiego. Komisja wybiera próbę z uwzględnieniem możliwie wielu osi; to, czy projekty dotyczące akwakultury zostaną poddane przeglądowi, zależy głównie od ich liczby oraz przydziału środków finansowych w ramach danego programu operacyjnego.

W każdym przypadku wnioski obydwu stron są następnie porównywane. W odniesieniu do ustaleń podejmowane są odpowiednie działania; w 7 przypadkach dotyczących akwakultury nie zidentyfikowano żadnych kwestii odnoszących się do zrównoważonego rozwoju.

33

Ramy prawne EFR nie obejmują takiej dodatkowej oceny dla żadnej z 5 osi priorytetowych EFR. Komisja przeprowadziła jednak podobną ocenę w drodze konsultacji z zainteresowanymi stronami i państwami członkowskimi w ramach reformy ram gromadzenia danych oraz przygotowania wytycznych dotyczących akwakultury.

34

Komitet monitorujący nadzoruje wdrażanie całego programu operacyjnego (PO), a nie tylko aspektów odnoszących się do akwakultury. Należy przypomnieć, że programy operacyjne obejmowały szesnaście środków, a akwakultura nie była najważniejszym z nich, jeśli chodzi o zasoby EFR.

Komisja uważa, że czas poświęcony przez komitety monitorujące akwakulturze był proporcjonalny do znaczenia tych środków.

35

Projekty badawcze finansowane w ramach 6PR na rzecz wsparcia akwakultury koncentrowały się na trzech głównych celach:

- (i) rozwiązywanie problemów politycznych na podstawie pragmatycznych i stosowanych badań naukowych (wsparcie naukowe dla polityki),
- (ii) promowanie doskonałości w badaniach jakości i bezpieczeństwa żywności (priorytet 5),
- (iii) opracowanie określonych czynności badawczych dla MŚP.

36

Cel numer 4 „Poprawa zarządzania zasobami rybnymi” strategii UE do 2020 r. w zakresie różnorodności biologicznej został przełożony na nowe rozporządzenie LIFE na lata 2014–2020. Ponieważ cel ten jest priorytetem tematycznym w obszarze środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej, cele odnoszące się do akwakultury zostały określone w ramach wspomnianej strategii między innymi na podstawie wyników projektów LIFE. Do głównych tematów projektów badawczych należały: zapobieganie chorobom, żywienie ryb, dobór hodowlany, dobrostan ryb, biologiczny potencjał nowych gatunków kandydujących do wprowadzenia na teren, bezpieczeństwo i jakość produktów akwakultury oraz ochrona środowiska. Tematy te odzwierciedlają główne potrzeby sektora akwakultury, a wyniki mogą być bezpośrednio wykorzystywane przez pracowników sektora akwakultury. Ogólnie rzecz biorąc, projekty badawcze finansowane w ramach 6PR wniosły istotny wkład w kwestie środowiskowe, genomikę, kwestie żywienia ryb, chorób ryb i zdrowia publicznego. Mimo że wyniki projektów dotyczyły głównie potrzeb pracowników sektora, zostały one wykorzystane do sformułowania przepisów i wytycznych dotyczących akwakultury. Komisja

wykorzystała również odpowiednie wyniki projektów finansowanych w ramach unijnych programów finansowania, takich jak EFRR, EPS i CIP, na przykład do opracowania strategicznych wytycznych dotyczących zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE [COM(2013) 229]. Wyniki projektów zostały rozpowszechnione i przekazane zainteresowanym stronom, w tym organom doradczym, organizacjom branżowym [np. Europejskiej Platformie na rzecz Technologii i Innowacji w dziedzinie Akwakultury (EATIP)] oraz decydom.

Ramka 1

Komisja zauważa, że tylko niewielka część łącznej kwoty 14 mln euro przeznaczonej na 18 projektów wskazanych przez Trybunał miała znaczenie dla akwakultury. Większość projektów LIFE, które uwzględniają akwakulturę, odnosi się do niej tylko w szerszym kontekście (typowy przykład: LIFE97 ENV IRL 209 – Opracowanie w drodze konsensusu strategii zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną dla Zatoki Bantry – projekt obejmujący prowadzone już działania w dziedzinie akwakultury jako część planowania strategicznego, lecz tylko jako bardzo małą część znacznie większego projektu).

Spśród 77 projektów badawczych związanych z akwakulturą, finansowanych w ramach 6. programu ramowego (PR), dwa projekty dotyczyły komunikacji, rozpowszechniania i transferu technologii i miały silny wpływ na zainteresowane strony i ogół społeczeństwa:

- 1) W ramach projektu „PROFET Policy: Europejska platforma na rzecz rozpowszechniania wyników europejskich badań i rozwoju technologii wśród zainteresowanych stron z branży akwakultury i rybołówstwa” (finansowanie UE: 746 144 euro) stworzono platformę na rzecz komunikacji i rozpowszechniania wyników projektów badawczych finansowanych ze środków UE w dziedzinie rybołówstwa i akwakultury objętych 5PR i 6PR. Wdrożono internetową strukturę publikowania ulotek technicznych oraz organizacji regionalnych seminariów tematycznych skierowanych do producentów sektora akwakultury, rybaków, naukowców, decydentów krajowych i europejskich oraz innych zainteresowanych stron. Zorganizowano również warsztaty, na których zaprezentowano projekty objęte 6PR w ramach wsparcia naukowego dla polityki, w celu ich rozpowszechnienia wśród zainteresowanych stron zajmujących się kształtowaniem polityki oraz organizacji i sieci zrzeszających przedstawicieli sektora rybołówstwa i akwakultury.

- 2) W ramach projektu „FEUFAR: Przyszłość badań europejskich w dziedzinie rybołówstwa i akwakultury” (finansowanie UE: 499 680 euro) przeprowadzono perspektywiczną analizę oraz sformułowano zalecenia dotyczące przyszłego ukierunkowania, mające istotne znaczenie dla konkurencyjności UE w sektorze akwakultury i dla ochrony środowiska. Jego celem było również określenie przyszłych potrzeb, zwłaszcza w odniesieniu do akwakultury, na podstawie integracyjnej i interaktywnej perspektywicznej metodyki obejmującej: (i) opisanie systemu, (ii) zidentyfikowanie czynników stanowiących o dynamice systemu oraz (iii) postawienie hipotez dotyczących tych czynników w celu sformułowania potencjalnych scenariuszy na przyszłość. Takie różne scenariusze posłużyły za podstawę, zwłaszcza w odniesieniu do akwakultury, do zidentyfikowania kwestii z perspektywy gospodarczej, ekologicznej, społecznej i w zakresie zarządzania. Na podstawie analizy określono kilka najważniejszych potrzeb badawczych w zakresie połowów i akwakultury.

37

Komisja zajmie się m.in. kwestiami określonymi w uwagach Trybunału poprzez wymianę najlepszych praktyk w drodze otwartej metody koordynacji. Komisja wesprze również państwa członkowskie w uproszczeniu procedur administracyjnych z pomocą grupy wysokiego szczebla ds. upraszczania procedur administracyjnych.

38

Komisja podkreśla, że zgodnie z właściwymi przepisami UE (WPRyb i EFR) państwa członkowskie nie miały takiego obowiązku. Wieloletnie plany krajowe obecnie uwzględniają tę potrzebę (art. 34 rozporządzenia podstawowego dotyczącego WPRyb z 2013 r. i jedno z uwarunkowań *ex ante*). Plany te będą musiały zostać przedstawione Komisji najpóźniej do dnia przekazania programu operacyjnego. Wytyczne przyjęte przez Komisję w dniu 29 kwietnia 2013 r. [COM(2013) 229] powinny pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu wieloletniego krajowego planu strategicznego.

Ramka 2

Komisja jest w pełni świadoma tego, że praktyki dotyczące planowania przestrzennego i udzielania zezwoleń znacznie różnią się w UE. Jest to jednak obszar, na którym przeważają kompetencje państw członkowskich. Z tego powodu, jak już ogłoszono we wniosku Komisji z 2011 r. dotyczącym nowego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wspólnej polityki rybołówstwa, Komisja promuje „wymianę *know-how* i najlepszych praktyk”.

Taką wymianę ułatwi publikowanie przez państwa członkowskie wieloletnich planów strategicznych dotyczących akwakultury.

Oprócz tego we wspomnianych wieloletnich planach strategicznych należy wyraźnie zwrócić uwagę na kwestie takie jak czas na przyznanie koncesji.

Jeśli chodzi o konkretnie wymienione przypadki, Komisja poinformuje zainteresowane państwa członkowskie o ustaleniach Trybunału.

Wspólna odpowiedź dotycząca pkt 39 i 40

Nowa dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich przyczyni się do lepszej integracji w tej dziedzinie.

W strategicznych wytycznych [COM(2013) 229] jako czynniki utrudniające przyszły rozwój akwakultury Komisja określiła brak planowania przestrzennego oraz potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych. Ponieważ uproszczenie procedur administracyjnych i planowanie przestrzenne pozostają w kompetencji państw członkowskich, Komisja poruszy te kwestie w kontekście otwartej metody koordynacji poprzez organizację seminariów poświęconych wymianie najlepszych praktyk. Ponadto nowa dyrektywa w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich i zintegrowanego zarządzania strefami przybrzeżnymi oferuje państwom członkowskim ramy stosowania kompleksowego i skoordynowanego procesu planowania w różnych sektorach i pomiędzy państwami członkowskimi.

41

Komisja przyznaje, że kryzys gospodarczy i finansowy miał poważny wpływ na sektor akwakultury jako całość, w szczególności na finansowanie działań z zakresu akwakultury z EFR. Kryzys wpłynął na popyt wśród konsumentów, ograniczając tym samym ryzyko inwestycyjne podejmowane przez producentów. Ponadto ograniczenie wydatków publicznych również znacznie osłabiło zdolność współfinansowania publicznego w większości państw członkowskich.

W Rumunii kryzys finansowy istotnie utrudnił beneficjentom realizację projektów finansowanych z EFR. Świadczy o tym również intensywne korzystanie z funduszu gwarancyjnego, z którego do końca 2013 r. udzielono gwarancji finansowych w wysokości ok. 7,5 mln euro. Głównymi beneficjentami były projekty związane z inwestycjami w gospodarstwa akwakultury.

42

Komisja zauważa, że:

- kryzys finansowy prawie uniemożliwił znalezienie pozostałych środków, które byłyby niezbędne w celu założenia nowego przedsiębiorstwa w tym sektorze;
- kryzys wywarł poważny wpływ na popyt, znacznie zwiększając ryzyko finansowe dla nowych podmiotów gospodarczych.

Komisja uważa, że ryzyko umorzenia mogło wpłynąć na decyzje, ale stanowi tylko jeden z wielu czynników.

44

Zgodnie z art. 15 ust. 2 rozporządzenia nr 1198/2006 w sprawie EFR krajowy plan strategiczny powinien zawierać, o ile ma to odniesienie do danego państwa członkowskiego, streszczenie wszystkich aspektów wspólnej polityki rybołówstwa oraz określać priorytety, cele, szacunkową kwotę wymaganych publicznych zasobów finansowych i terminy realizacji. Państwa członkowskie nie są więc zobowiązane do takiego działania we wszystkich okolicznościach.

45

Państwa członkowskie zdecydowały się na przedstawienie zasobów finansowych tylko na szczeblu programu operacyjnego, w tabelach finansowych wymaganych w części B załącznika I do rozporządzenia Komisji (WE) nr 498/2007 nakładającego na państwa członkowskie obowiązek przedstawienia zasobów finansowych na oś, a nie na środek (a akwakultura jest jedynie środkiem).

46

W programie operacyjnym EFMR Komisja promuje obecnie podejście ukierunkowane na wyniki oraz zaleca stosowanie wspólnych wskaźników z realistycznymi celami w celu wyeliminowania stwierdzonych uchybień.

Wstępne cele zostały wyznaczone siedem lat temu, kiedy sytuacja gospodarcza była zupełnie inna. Komisja uważa, że zmiana celów powinna doprowadzić do realokacji środków budżetowych.

Z doświadczenia Komisji wynika, że państwa członkowskie mogły przeszacować cele albo oszacować je zbyt nisko. Uchybienia te zostały uwzględnione w EFMR poprzez określenie, między innymi, wspólnych wskaźników i położenie większego nacisku na ocenę i monitorowanie, w tym przygotowanie planu oceny, który zapewni, że państwa członkowskie będą na bieżąco monitorowały postępy i wyniki.

47

Zob. odpowiedź Komisji dot. ramki 3.

48

W niektórych państwach członkowskich powszechną praktyką było wymaganie od potencjalnych beneficjentów przedłożenia planu biznesowego jako niezbędnego dokumentu. Umożliwiało to wykluczenie projektów wyraźnie nierentownych oraz promocję stosunku wartości do ceny.

Ramka 3

Rumunia ma ograniczony potencjał akwakultury morskiej w Morzu Czarnym, co wiąże się głównie z akwakulturą omułków. Zgodnie z dyrektywą 79/923/EWG w sprawie wymaganej jakości wód, w których żyją skorupiaki, cztery obszary wzdłuż rumuńskiego wybrzeża Morza Czarnego zostały uznane za odpowiednie dla kultury omułków. Dlatego rumuński program operacyjny (PO) w żadnym stopniu nie ogranicza wsparcia akwakultury morskiej.

Działania mające na celu poprawę zarządzania strefą przybrzeżną i włoskich przepisów dotyczących wydawania pozwoleń w zakresie akwakultury leżą poza zakresem EFR i nie mogły zostać uwzględnione w PO.

Komisja będzie zdecydowanie zachęcać państwa członkowskie do korzystania z możliwości oferowanych przez EFMR w celu pomocy organom władzy publicznej w określeniu obszarów najlepiej nadających się do rozwoju akwakultury w kontekście procesu planowania przestrzennego.

W celu uproszczenia wskaźników docelowych tylko kilka wskaźników zagregowanych uznano za właściwe dla osiągnięcia celu PO. Jeśli chodzi o PO EFMR, Komisja proponuje szczególne wskaźniki, które lepiej uwzględniają kwestie środowiskowe i rynkowe.

Polski PO został zweryfikowany w 2011 r. i władze polskie nie wnioskowały o zmianę wskaźników akwakultury. To ustalenie nie jest przykładem uchybienia w odniesieniu do PO.

49

Akwakultura UE musi spełniać najwyższe normy środowiskowe i zdrowotne. Komisja monitoruje zgodność z prawem UE i kontroluje jego właściwe wdrażanie.

W wytycznych dotyczących sieci Natura 2000 zaleca się strategiczne planowanie przestrzenne jako skuteczny środek służący uwzględnieniu i zmniejszeniu potencjalnego wpływu na szczeblu lokalnym już na wczesnym etapie.

50

Projekty są przedkładane przez prywatne podmioty gospodarcze, a środki EFR pokrywają tylko część inwestycji. W rezultacie, w czasach kryzysu, prywatne podmioty gospodarcze nie zawsze miały wystarczającą motywację do wyjścia poza prawnie wiążące wymogi. Udzielano wytycznych w sprawach dotyczących środowiska (zob. odpowiedź Komisji dotycząca punktów 23–25).

51

W związku z kryzysem gospodarczym i finansowym prywatne podmioty gospodarcze przedłożyły mniej projektów. Mimo że produkcja przyjazna środowisku została określona jako kryterium wyboru, bodziec ten okazał się niewystarczający, aby zapewnić dużą liczbę projektów na danym obszarze. W większym stopniu chodzi o zapewnienie, aby konsumenci dostrzegali wartość dodaną produkcji przyjaznej środowisku.

Ramka 4

To, że w Hiszpanii wszystkie projekty były zgodne z ustawodawstwem, ale tylko w kilku projektach zastosowano dobrowolne certyfikowane systemy zarządzania środowiskiem, nie oznacza, że państwa członkowskie w niewystarczającym stopniu uwzględniły kwestie środowiskowe i zdrowotne. Świadczy to jednak o tym, że w kontekście kryzysu gospodarczego i finansowego beneficjenci często nie byli skłonni uznać, że zastosowanie dobrowolnych certyfikowanych systemów zarządzania środowiskiem dałoby im przewagę konkurencyjną. Przedstawiono tylko kilka takich projektów i w rezultacie niewiele z nich zostało zatwierdzonych.

Powyższa uwaga dotyczy również Włoch.

Warto podkreślić, że w Rumunii kryteria wyboru projektów finansowanych w ramach EFR zatwierdza komitet monitorujący, w którym DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa ma status obserwatora.

Korzystając ze statusu obserwatora, Komisja w miarę potrzeby przypominała komitetom monitorującym w Rumunii o znaczeniu posiadania jasno zdefiniowanego procesu wyboru i monitorowania projektów przyjaznych środowisku (obejmowało to potrzebę większej jasności w odniesieniu do „organicznej akwakultury”, unikanie nadwyżek rekompensaty dla gospodarstw akwakultury na obszarze Natura 2000, obowiązek unikania nadużyć finansowych poprzez zatwierdzanie niekwalifikowalnych wydatków itd.).

54

Komisja uznaje, że pomimo dostępności w programach operacyjnych (PO) EFR wskaźników służących do pomiaru postępów w programowaniu nie były one ani wspólne, ani porównywalne między państwami członkowskimi. W związku z tym w PO zastosowano różne rodzaje wskaźników i ich agregacja na szczeblu UE była niemożliwa. Dlatego EFMR przewiduje zastosowanie ograniczonej liczby wspólnych wskaźników na potrzeby oceny postępów w osiąganiu celów w toku realizacji programów. Takie wspólne wskaźniki będą co roku uwzględniane w sprawozdaniach rocznych z realizacji EFMR.

Komisja przyjmuje do wiadomości to ustalenie i pracuje nad opracowaniem zbioru wspólnych wskaźników na podstawie wiarygodnych źródeł statystycznych na nadchodzący okres programowania 2014–2020.

Ramka 5

Uwaga ta odnosi się do dwóch niepowiązanych ze sobą kwestii, a mianowicie jakości statystyk oraz wyboru wskaźników monitorowania EFR.

Jeśli chodzi o wskaźnik monitorowania EFR, Komisja przyjmuje do wiadomości tę uwagę i zgadza się z tym, że wskaźniki rezultatu są właściwsze. Kwestia ta została omówiona z państwem członkowskim.

Należy zwrócić uwagę na stosunkowo długi okres pomiędzy zatwierdzeniem projektu a rzeczywistym wzrostem produkcji.

PO EFR w Hiszpanii i Rumunii rozpoczęły się *de facto* w 2010 r. i wiele projektów dotyczących akwakultury zostało wybranych w latach 2010–2011, a ich wdrażanie rozpoczęło w latach 2011–2012. W tym kontekście, w zależności od gatunków ryb, gospodarstwa akwakultury nie rozpoczynają produkcji rynkowej natychmiast po zakończeniu inwestycji. Zazwyczaj istnieje okres rozrodu i hodowli, który w niektórych przypadkach może trwać do 5 lat po realizacji inwestycji (np. jesiotr).

Powyższe uwagi dotyczą również Włoch. Należy zwrócić także uwagę na to, że wstępne dane zawarte w rocznym sprawozdaniu z realizacji do 2011 r. stanowiły odniesienie do zaplanowanej produkcji. Komisja wykryła już tę rozbieżność z danymi podanymi przez Eurostat, która odnosi się do obecnej produkcji. O tej sprawie poinformowano włoską instytucję zarządzającą, która następnie zmodyfikowała roczne sprawozdanie z realizacji i PO w celu przedstawienia obecnej wielkości produkcji przy użyciu takiej samej metodologii stosowanej przez Eurostat.

Sprawozdanie z realizacji projektu sporządza beneficjent. Organy krajowe nie sprawdzają wspomnianych rzeczywistych danych dotyczących produkcji. To do instytucji zarządzającej należy weryfikacja, czy współfinansowane produkty i usługi zostały dostarczone; nie obejmuje to wyników osiągniętych w ramach projektów. Instytucja zarządzająca zbiera wszystkie dane oraz łączy je i wykorzystuje w rocznych sprawozdaniach z realizacji. Jeśli na późniejszym etapie wyniki należy zaktualizować, wówczas instytucja zarządzająca informuje o tym Komisję w kolejnych rocznych sprawozdaniach z realizacji; w tym przypadku instytucja zarządzająca dokona tego w sprawozdaniu końcowym w marcu 2017 r.

55

W komunikacie Komisji pt. „Strategia zrównoważonego rozwoju akwakultury europejskiej” określono szereg celów. Podkreślono w nim, że zapewnienie długoterminowej konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju sektora wymaga aktywnego uczestnictwa oraz przywództwa sektora prywatnego. Określono w nim również szereg priorytetów na rzecz publicznego wsparcia sektora akwakultury, lecz zakres komunikatu nie obejmował oceny krajowych planów strategicznych w ramach EFR.

56

Jakkolwiek produkcja sektora akwakultury w UE nie wzrosła, to poziom aktywności i zatrudnienia utrzymał się.

Komisja podkreśla, że porównanie wskaźników rozwoju akwakultury w UE i w innych regionach świata należy traktować ostrożnie, biorąc pod uwagę bardzo różne warunki, w jakich przedsiębiorstwa muszą funkcjonować, np. w odniesieniu do poziomu ochrony społecznej i środowiskowej.

W świetle najnowszych dostępnych danych STECF⁴ zauważa, że w kontekście skutków kryzysu gospodarczego i finansowego akwakultura w UE wykazuje ostatnio poprawę gospodarczą.

57

Komisja podkreśla, że wstępne cele zostały wyznaczone w bardzo różnym kontekście gospodarczym. Mimo że produkcja sektora akwakultury w UE nie wzrosła, to poziom aktywności i zatrudnienia utrzymał się. Najnowsze dostępne dane wskazują na poprawę wyników gospodarczych sektora akwakultury w kilku państwach członkowskich.

Jeśli chodzi o pkt 46, to wstępne cele zostały wyznaczone siedem lat temu, kiedy sytuacja gospodarcza była zupełnie inna.

Wsparcie w ramach EFR jest tylko jednym z elementów mających zwiększyć produkcję w perspektywie długoterminowej. Inne elementy mają znacznie większy wpływ. Kryzys gospodarczy i finansowy spowodował zmniejszenie popytu i zwiększenie konkurencji ze strony państw trzecich oraz negatywnie wpłynął na zaufanie konsumentów do produktów akwakultury.

⁴ Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), Sprawozdanie z wyników gospodarczych sektora akwakultury w UE, (STECF 13-29), 2013, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, EUR 26336 EN, JRC 86671, 383 s.

Ramka 6

Ramka 6 pokazuje, że cele sektorowe zawarte w programie operacyjnym (PO) w celu zilustrowania ogólnego kontekstu, w którym wdrażane są środki EFR, mogą nie zostać osiągnięte. Komisja uważa, że podczas oceniania realizacji celów należy rozróżnić kwestie podlegające kontroli państw członkowskich i kwestie poza ich kontrolą. Główne czynniki znajdujące się poza kontrolą państw członkowskich obejmują wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego oraz – zwłaszcza w przypadku Francji – wystąpienie wirusa prowadzącego do drastycznego wzrostu śmiertelności ostryg.

Wielkość produkcji ostryg będzie zależała w nadchodzących latach głównie od zdolności opanowania problemu ich zwiększonej śmiertelności. Poziom 120 tys. ton został osiągnięty w 2008 r., lecz później produkcja spadła. Władze francuskie zachowały optymistyczne podejście do realizacji ogólnych celów produkcji w okresie programowania.

Cele produkcji zostały określone na początku okresu programowania. W 2011 r. nadal były 4 lata na wdrożenie działań z zakresu akwakultury. Ponadto, biorąc pod uwagę inwestycyjny charakter projektów, w 2011 r. było zdecydowanie za wcześnie na prognozowanie ostatecznego wyniku działań. W ostatnim wniosku dotyczącym modyfikacji PO z 2013 r. cel został skorygowany do poziomu 208 068 ton i obliczono go na podstawie metodologii stosowanej przez Eurostat.

Jeśli chodzi o Polskę, na wstępne cele największy wpływ miały następujące elementy:

- późne przyjęcie PO (dopiero w październiku 2008 r.), co skróciło czas realizacji celów (2015 r. powinno się przyjąć za rok porównawczy),
- odstęp czasowy pomiędzy inwestycją a wzrostem produkcji (minimum 3 lata),
- wzrost populacji chronionych gatunków drapieżnych, np. kormoranów (w niektórych przypadkach szkody szacuje się na 80% produkcji),
- przejściowe problemy związane z brakiem wody lub jej niską jakością,
- wzrost kosztów żywienia,
- brak kontroli nad niektórymi chorobami,

- projekty skoncentrowane na modernizacji już istniejących przedsiębiorstw sektora akwakultury,
- stosunkowo niski popyt na rynku polskim mimo kampanii promocyjnych oraz dodania nowych gatunków do oferty.

W przypadku Portugalii przy określaniu docelowych poziomów produkcji akwakultury uwzględniono potencjalny wzrost produkcji spowodowany wdrożeniem w 2009 r. dużego projektu przy wsparciu IFOR. Z powodu problemów technicznych projekt ten nigdy nie osiągnął oczekiwanej produkcji. Dlatego różnica pomiędzy produkcją docelową a faktyczną wynika głównie z niepowodzenia jednego projektu.

Wzrost produkcji wiązał się z tym, że Rumunia przeznaczyła dodatkowych 25 mln na oś 2. DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa zwróciła się do instytucji zarządzającej o dokonanie przeglądu wskaźników realizacji zgodnie z nowymi, dodatkowymi przydziałami środków.

Cele produkcji zawarte w hiszpańskim PO zostały określone w 2007 r., kiedy gospodarka hiszpańska rozwijała się znacznie powyżej średniej UE. Mimo że w 2014 r. cele te mogą wydawać się nierealistyczne, to w 2007 r. były realistyczne.

59

Komisja uważa, że w odniesieniu do wielu projektów kryzys gospodarczy i finansowy utrudnił efektywną kosztowo realizację celów.

60

Komisja uważa, że ograniczone wsparcie zrównoważonego rozwoju akwakultury oraz niedostateczne ukierunkowanie wynikają głównie z opóźnienia czasowego oraz z bardzo różnego kontekstu gospodarczego pomiędzy pierwotnym ukierunkowaniem na rozwój wsparcia akwakultury a czasem, kiedy można było wdrożyć odpowiedni projekt.

61

W związku z kryzysem gospodarczym i finansowym prywatne podmioty gospodarcze przedłożyły mniej projektów. Ponadto realizację innowacyjnych projektów (zazwyczaj związanych z większym ryzykiem niż tradycyjne projekty dotyczące akwakultury) ograniczało dążenie podmiotów gospodarczych do unikania ryzyka przy podejmowaniu decyzji w obliczu kryzysu

gospodarczego i finansowego. Większość środków finansowych przeznaczono na tradycyjne działania, które są stosunkowo mniej ryzykowne.

Ramka 7

Dostęp do przestrzeni jest dobrze znaną kwestią i Komisja podjęła kilka inicjatyw w celu zajęcia się nią, w szczególności zaproponowała dyrektywę w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich (obecnie już przyjętą) oraz zwróciła się do państw członkowskich o sporządzenie wieloletnich planów krajowych dotyczących rozwoju zrównoważonej akwakultury.

Wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na sektor, co zostało zauważone przez Trybunał w punkcie 41, zniechęcił do nowych inwestycji. Utrzymanie konkurencyjności europejskiego sektora akwakultury, któremu udało się utrzymać zatrudnienie i produkcję w trudnych okolicznościach, również należy uznać za sukces.

62

Komisja przypomina, że finansowanie już rozpoczętych projektów jest w pełni zgodne z właściwym prawodawstwem.

Ramka 8

W związku z kryzysem gospodarczym i finansowym o finansowanie ubiegało się mniej wnioskodawców niż oczekiwano w momencie programowania na podstawie intensywnych konsultacji z zainteresowanymi stronami.

Właściwe organy następnie sprawdziły, czy wnioskodawcy spełniają odpowiednie kryteria, w tym dotyczące zdolności gospodarczych i finansowych. Jeśli chodzi o wybór 6 projektów w Hiszpanii, władze hiszpańskie potwierdziły, że wszystkie te projekty spełniały kryteria wyboru.

Nabycie statków usługowych, które mogło nie przełożyć się na poprawę produkcji czy zatrudnienia, mogło uwarunkować kontynuację działalności związanej z akwakulturą w czasie, kiedy niepewna sytuacja gospodarcza nie pozwoliłaby na takie inwestycje.

W przypadku wyboru projektów w Polsce wymagany jest 3-letni plan biznesowy. W ten sposób wybierane są wyłącznie projekty zrównoważone pod względem gospodarczym.

W Rumunii kryteria wyboru zatwierdza komitet monitorujący, w którym Komisja ma tylko status obserwatora.

W przypadku projektów, w których rumuńska instytucja audytowa wykryła uchybienia w procedurze wyboru, Komisja zastosowała dostępne jej narzędzia w celu zapewnienia zgodności. W takiej sytuacji płatności dla Rumunii zostały wstrzymane od stycznia 2012 r. do połowy 2013 r., kiedy otrzymano wystarczające dane potwierdzające, że zlikwidowano uchybienia w systemie zarządzania i kontroli.

Stopień realizacji projektu nie jest kryterium wyboru. Biorąc pod uwagę niestabilne środowisko gospodarcze, projekty wdrożone przed złożeniem wniosku, lecz w okresie kwalifikowalności i spełniające warunki kwalifikowalności należy postrzegać w kontekście procesu ograniczania ryzyka dla budżetu unijnego i krajowego.

W kolejnym okresie programowania przewiduje się poprawę, ponieważ zgodnie z art. 65 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów operacje nie mogą zostać wybrane do wsparcia z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, jeśli zostały fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed złożeniem do instytucji zarządzającej wniosku o finansowanie w ramach programu operacyjnego, niezależnie od tego, czy wszystkie powyższe płatności zostały dokonane przez beneficjenta.

Ramka 9

Komisja przyznaje, że poprawa jest możliwa zarówno w odniesieniu do oceny *ex ante* wpływu projektów, jak i analizy *ex post* osiągniętego wpływu. Komisja pragnie jednak przypomnieć, że wykonanie EFR miało miejsce w kontekście poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego. W takiej sytuacji logiczne jest, że projekty, często przygotowane przed kryzysem, nie osiągnęły wszystkich swoich celów.

Celem wielu projektów polskich była modernizacja akwakultury ze względu na przestarzałą infrastrukturę.

65

Zob. odpowiedź Komisji dotyczącą ramki 9. Wdrażanie EFR odbywało się w kontekście poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego, i w takiej sytuacji logiczne jest, że projekty, często przygotowane przed kryzysem, nie osiągnęły wszystkich swoich celów.

Kryteria kwalifikowalności muszą zostać sprawdzone (w tym w drodze kontroli na miejscu) przed dokonaniem średniookresowej lub końcowej płatności zgodnie z procedurami zdefiniowanymi na szczeblu krajowym.

Jeśli chodzi o Polskę, odpowiednie przepisy krajowe nakładały na instytucje pośredniczące obowiązek przeprowadzenia 100% kontroli na miejscu, zanim zostaną dokonane płatności końcowe w przypadku projektów dotyczących akwakultury. Te przepisy krajowe zostały jednak zmienione w listopadzie 2011 r. – przyjęto procedurę kontroli wyrwykowej na próbie obejmującej 20% projektów. Oprócz tego beneficjent może zostać skontrolowany w ciągu 5 lat od terminu końcowej płatności, a w przypadku wykrycia nieprawidłowości mogą zostać podjęte działania naprawcze.

Ramka 10

Podstawą oceny wyników projektów są pisemne sprawozdania końcowe z wykonania, podpisane przez beneficjentów. W ocenie wyników projektów należy uwzględnić wszystkie czynniki, w tym te znajdujące się poza kontrolą beneficjenta, w szczególności działanie drapieżników i inne przyczyny naturalne, a także kryzys gospodarczy i finansowy.

Jak wskazano w odpowiedzi Komisji dotyczącej ramki 9, wdrażanie EFR odbywało się w kontekście poważnego kryzysu gospodarczego i finansowego i w takiej sytuacji logiczne jest, że projekty, często przygotowane przed kryzysem, nie osiągnęły wszystkich swoich celów.

67

W praktyce istnieje potrzeba znalezienia równowagi pomiędzy tymi kryteriami. Dotyczy to w szczególności zapewnienia, że projekty potrzebują wsparcia publicznego w celu przezwyciężenia problemów finansowych i technicznych oraz zapewnienia finansowej i technicznej wykonalności projektów. To ostatnie kryterium zyskiwało na znaczeniu wraz z rosnącą świadomością skutków kryzysu.

69

Zob. odpowiedź Komisji dotyczącą ramki 8.

Projekty, których realizację rozpoczęto przed złożeniem wniosku, kwalifikują się do uzyskania wsparcia, pod warunkiem że wydatki zostały poniesione w okresie kwalifikowalności i że spełnione zostały kryteria wyboru i zasady kwalifikowalności.

Beneficjenci wiedzieli o możliwości finansowania w ramach EFR od 2007 r., ale musieli czekać do końca 2009 r., aby móc wnioskować o pozwolenie na dopuszczenie do stosowania środków akwakultury.

W kolejnym okresie programowania przewiduje się poprawę, ponieważ zgodnie z art. 65 ust. 6 rozporządzenia nr 1303/2013 w sprawie wspólnych przepisów operacje nie mogą zostać wybrane do wsparcia z funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, jeśli zostały fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed złożeniem do instytucji zarządzającej wniosku o finansowanie w ramach programu operacyjnego, niezależnie od tego, czy wszystkie powiązane płatności zostały dokonane przez beneficjenta.

Niektórzy beneficjenci zaryzykowali jednak wcześniej rozpoczęcie inwestycji.

Komisja przyjmuje to do wiadomości i zapewni odpowiednie działania następcze.

Ramka 12

Komisja podejmie działania następcze wspólnie z państwami członkowskimi.

Komisja zauważa, że niektóre projekty, mimo że z pozoru obiecujące, mogły nie osiągnąć początkowych celów. Kryzys gospodarczy i finansowy oraz inne czynniki wpłynęły negatywnie na te projekty, co było trudne do przewidzenia na początku. Komisja stwierdza, że trudno jest znaleźć równowagę pomiędzy podejmowaniem ryzyka finansowania projektów, które nie osiągną oczekiwanych celów, a finansowaniem takich projektów, które okazałyby się sukcesem nawet bez wsparcia UE. Kryzys gospodarczy i finansowy jeszcze pogłębia te trudności.

Komisja podejmie działania następcze wspólnie z państwami członkowskimi i w szczególności sprawdzi, czy spełnione zostały warunki kwalifikowalności.

70

Sformułowanie tych wniosków odzwierciedla wysoki priorytet, jaki Komisja przyznała zrównoważonemu rozwojowi akwakultury. Strategiczne wytyczne określają główne bariery utrudniające obecnie rozwój akwakultury w UE, a otwarta metoda koordynacji ma pomóc państwom członkowskim w ich zniesieniu. Ogólną spójność podejścia zapewnia zgodność pomiędzy programami operacyjnymi EFMR a wieloletnimi planami krajowymi (uwarunkowanie *ex ante*).

71

Komisja podkreśla, że EFMR umożliwia finansowanie projektów ukierunkowanych na określenie i sporządzenie map obszarów najlepiej nadających się do rozwoju akwakultury, a także na określenie i sporządzenie map obszarów, na których akwakulturę powinno się wykluczyć.

Wnioski i zalecenia

74

Dowody empiryczne zebrane podczas wdrażania programów EFR pokazują, że wpływ kryzysu finansowego i pogorszenia koniunktury gospodarczej w głównych krajach produkujących w UE był istotny. Kryzys wpłynął na popyt wśród konsumentów, ograniczając tym samym ryzyko inwestycyjne podejmowane przez producentów. Ponadto ograniczenie wydatków publicznych również znacznie osłabiło zdolność współfinansowania publicznego w większości państw członkowskich.

Komisja przyznaje jednak, że do tej pory wsparcie zrównoważonego rozwoju akwakultury z EFR nie przyczyniło się do pełnego osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Wyciągnięte wnioski zostały uwzględnione we wnioskach Komisji dotyczących przeglądu WPRyb i nowego EFMR, które przyjęto odpowiednio w 2013 i 2014 r.

Pomimo trudności związanych z oceną działań z zakresu akwakultury, jak potwierdził Trybunał, Komisja uznaje, że WPRyb nie zapewniła odpowiednio przejrzystych ram rozwoju zrównoważonej akwakultury w okresie do 2013 r. Kwestia ta została uwzględniona w nowej wspólnej polityce rybołówstwa oraz w strategicznych wytycznych dotyczących akwakultury, przyjętych w 2013 r.

Komitety EFR wydał vademecum EFR oraz liczne dokumenty zawierające wytyczne. Ponadto miały miejsce regularne kontakty z państwami członkowskimi w formie corocznych spotkań przeglądowych lub na forum komitetu EFR. W okresie programowania Komisja nie otrzymała od państw członkowskich żadnych informacji zwrotnych wskazujących, że wytyczne te były niewystarczające.

Komisja uznaje, że dzięki bieżącemu przeglądowi ram gromadzenia danych różnice w źródłach danych na szczeblu UE są uwzględniane w szerokim zakresie.

75

Zalecenie to jest skierowane do państw członkowskich.

Kryzys gospodarczy i finansowy miał istotny wpływ na wykorzystanie środków EFR dla zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE. Utrudnił on realizację celów oraz zmniejszył zapotrzebowanie na innowacyjne projekty na rzecz stosunkowo mniej ryzykownych projektów w zakresie akwakultury.

Komisja przyznaje, że istniały uchybienia metodyczne w sporządzanych przez państwa członkowskie rocznych sprawozdaniach dotyczących wskaźników. Dlatego EFMR przewiduje zastosowanie ograniczonej liczby wspólnych i porównywalnych wskaźników, na podstawie rzetelnych metod, na potrzeby oceny postępów w osiąganiu celów w toku realizacji programów.

76

Komisja przyjmuje do wiadomości uwagę Trybunału, lecz podkreśla, że kryzys gospodarczy i finansowy utrudnił osiągnięcie celów w zakresie wzrostu i zatrudnienia w sektorze akwakultury na szczeblu UE. Ponadto cele na szczeblu państw członkowskich zostały wyznaczone w okresie charakteryzującym się bardzo różnym kontekstem gospodarczym.

Komisja podkreśla, iż mimo że produkcja sektora akwakultury w UE nie wzrosła, to poziom aktywności i zatrudnienia utrzymał się. Oprócz tego najnowsze dostępne dane i analizy⁵ wskazują na poprawę wyników gospodarczych sektora akwakultury w UE.

77

Komisja uznaje, że do tej pory wsparcie zrównoważonego rozwoju akwakultury z EFR nie przyczyniło się do osiągnięcia wszystkich oczekiwanych rezultatów, i dlatego przedsięwzięła już odpowiednie środki.

78

Komisja podkreśla, że nowa WPRyb i nowy EFMR zapewniają jaśniejsze ramy wsparcia zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE.

Zalecenie 1a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja szczegółowo przeanalizuje uzasadnienie wsparcia zaproponowanego na rzecz akwakultury w nowych programach operacyjnych (PO) EFMR, które mają zostać przedstawione w drugiej połowie 2014 r. Ponadto Komisja szczegółowo przeanalizuje spójność pomiędzy działaniami PO a działaniami ogłoszonymi w wieloletnim krajowym planie strategicznym w zakresie akwakultury.

Nowe mechanizmy programowania i monitorowania EFMR umożliwią przyjęcie bardziej realistycznych i odpowiednich celów oraz ułatwią sprawozdawczość dzięki dokładnym i porównywalnym wskaźnikom dotyczącym zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE.

⁵ Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF), Sprawozdanie z wyników gospodarczych sektora akwakultury w UE, (STECF 13-29), 2013, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, EUR 26336 EN, JRC 86671, 383 s.

Zalecenie 1b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uważa, że ta część zalecenia jest już w dużej mierze wdrażana na podstawie następujących wytycznych:

Komisja opracowała wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury, które uwzględniają istotne czynniki środowiskowe: http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/aquaculture/official_documents/com_2013_229_pl.pdf

Oprócz tego przygotowała wytyczne dotyczące tego, w jaki sposób należy spełnić uwarunkowania *ex ante* dotyczące wieloletniego krajowego planu strategicznego w zakresie akwakultury: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/10-guidance-emff-specific-eacs_en.pdf

Komisja opracowała również wytyczne – jako załącznik do wytycznych dotyczących ocen *ex ante* – dotyczące tego, w jaki sposób wnioski płynące ze strategicznych ocen oddziaływania na środowisko uwzględnia się przy opracowywaniu ich programów operacyjnych: http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/doc/08-strategic-environmental-assessment_en.pdf

Komisja opracowała wytyczne dotyczące charakteru odstępstw dozwolonych na mocy art. 9 dyrektywy w sprawie ochrony dzikiego ptactwa. Celem tego dokumentu jest wyjaśnienie głównych pojęć zawartych w art. 9 dyrektywy ptasiej, ponieważ odnoszą się one do zapobiegania poważnym szkodom powodowanym przez kormorany lub do ochrony fauny i flory, ponadto dokument ten zawiera praktyczne porady dotyczące wdrożenia tych pojęć: http://ec.europa.eu/environment/nature/cormorants/files/guidance_cormorants.pdf

Oprócz tego Komisja wspiera obecnie proces opracowywania szczegółowych wytycznych dotyczących wdrożenia ramowej dyrektywy wodnej i przygotowywanej dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej. Wszystkie dokumenty odnoszące się do tego projektu są dostępne na stronie: <https://circabc.europa.eu/w/browse/4eda1116-2b76-4a0c-b4ed-b3ec2616b013>. Działanie to opiera się na wytycznych dotyczących zrównoważonego sektora akwakultury w kontekście sieci Natura 2000: <http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/Aqua-N2000%20guide.pdf>

Zalecenie 1c)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zgodnie z uwarunkowaniami *ex ante* dotyczącymi wieloletniego krajowego planu strategicznego w zakresie akwakultury Komisja nie przyjmie programów operacyjnych EFMR, o ile państwa członkowskie nie przedłożą, w stosownych przypadkach, odpowiednich wieloletnich krajowych planów strategicznych dotyczących promowania zrównoważonej akwakultury.

Część tego zalecenia należy skierować do państw członkowskich, ponieważ zgodnie z zasadą zarządzania dzielonego to państwa członkowskie muszą przygotować i stosować spójne strategie krajowe na rzecz rozwoju sektora akwakultury. Komisja nie może zastosować sankcji ani wszcząć postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeśli państwo członkowskie nie przygotuje lub nie będzie stosować tych strategii zgodnie z wytycznymi Komisji.

Zalecenie 1d)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Mimo że uproszczenie procedur administracyjnych i planowanie przestrzenne zasadniczo pozostają w kompetencji państw członkowskich, Komisja, wymieniając w strategicznych wytycznych dotyczących akwakultury [COM(2013) 229] cele wymagające realizacji, zwróciła uwagę na brak planowania przestrzennego i potrzebę uproszczenia procedur administracyjnych. Komisja będzie również zachęcać państwa członkowskie do stosowania niedawno przyjętej dyrektywy w sprawie planowania przestrzennego obszarów morskich w celu poprawy rozwoju akwakultury.

Zalecenie 1e)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Komisja podkreśla, że od 1996 r. istnieją ramy prawne obejmujące statystyki dotyczące produkcji akwakultury (rozporządzenie nr 788/96 uchylone rozporządzeniem nr 762/2008). Komisja będzie w dalszym ciągu uwzględniać kwestie danych na odpowiednich forach i we właściwych procesach (np. kwestie rozszerzenia wspólnotowych ram gromadzenia danych o akwakulturę słodkowodną i harmonizacji metodologii).

Zalecenie 2

Zalecenie to [lit. a)–d)] jest skierowane wyłącznie do państw członkowskich.

Zalecenie 2a)

Po przyjęciu strategicznych wytycznych UE dotyczących akwakultury w kwietniu 2013 r. państwa członkowskie zaczęły opracowywać własne wieloletnie krajowe plany strategiczne na rzecz promowania zrównoważonej akwakultury. Komisja będzie monitorować realizację ww. planów, które będą obejmowały cele państw członkowskich oraz środki służące ich osiągnięciu. Działania te obejmą w szczególności monitorowanie spełnienia uwarunkowań *ex ante* dotyczących wieloletniego krajowego planu strategicznego w zakresie akwakultury, bez którego Komisja nie będzie mogła zatwierdzić programu operacyjnego EFMR.

Zalecenie 2b)

Komisja przyjmuje do wiadomości to zalecenie. Opierają się na nim obecne inicjatywy Komisji dotyczące planowania przestrzennego obszarów morskich.

Zalecenie 2c)

Komisja podkreśla, że EFMR zawiera szereg nowych elementów, których celem jest lepsze ukierunkowanie finansowania w ramach EFMR na te projekty, które w największym stopniu przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju akwakultury i zapewniają korzystny stosunek efektów do kosztów. Elementy te obejmują: 1) wzmocniony system monitorowania z rocznym sprawozdaniem z wykonania finansowanych działań; 2) bardziej wyczerpujące roczne sprawozdanie z wykonania; 3) większe ukierunkowanie na wyniki, w tym nowe ramy oceny wykonania; 4) uwarunkowania *ex ante* służące temu, aby działania finansowane w ramach akwakultury były zgodne

z wieloletnim krajowym planem strategicznym w zakresie akwakultury.

Zalecenie 2d)

W okresie 2014–2020 EFMR będzie promować silniejsze ukierunkowanie na wyniki (stosowanie wspólnych wskaźników rezultatu), w tym stosowanie ram oceny wykonania (stosowanie wspólnych wskaźników produktu), niż poprzedni EFR. W rozporządzeniu w sprawie EFMR przewidziano przyjęcie aktu delegowanego w sprawie wspólnych wskaźników.

W skład nowego systemu monitorowania w ramach EFMR będą wchodzić następujące elementy:

- baza danych na szczeblu państw członkowskich (Infosys), w której będą gromadzone informacje na temat wszystkich operacji, stosowania wspólnej struktury i wykorzystywania wspólnych wskaźników;
- sprawozdanie przesyłane Komisji, w którym będą przedstawione najważniejsze informacje w zbiorczej formie. Informacje powinny mieć charakter łączny, aby odzwierciedlały stan realizacji.

Wspólne wskaźniki w ramach EFMR będą służyły za podstawę monitorowania i oceny oraz będą wykorzystywane do weryfikacji realizacji programów. Umożliwią one agregowanie danych na szczeblu UE oraz pomiar postępów w realizacji celów strategii „Europa 2020”.

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

- jeden egzemplarz:
w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)
- kilka egzemplarzy (lub mapy, plakaty):
w przedstawicielstwach Unii Europejskiej (http://ec.europa.eu/represent_pl.htm)
w delegaturach Unii Europejskiej w krajach poza UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pl.htm)
kontaktując się z Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pl.htm)
lub dzwoniąc pod numer 00 800 6 7 8 9 10 11 (numer bezpłatny w całej UE) (*)

(*) Informacje są udzielane nieodpłatnie, większość połączeń również jest bezpłatna (niektórzy operatorzy, hotele lub telefony publiczne mogą naliczać opłaty).

Publikacje płatne:

- w EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>)

Płatne subskrypcje:

- u dystrybutorów Urzędu Publikacji Unii Europejskiej
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

Do 2013 r. jednym z celów wspólnej polityki rybołówstwa i związanego z nią instrumentu finansowania: Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), było wspomaganie zrównoważonego rozwoju akwakultury. Trybunał zbadał, czy działania na rzecz rozwoju akwakultury w ramach EFR zostały dobrze zaplanowane i zrealizowane oraz czy środki zostały wykorzystane w sposób gospodarny. Trybunał stwierdził, że nie zapewniono skutecznego wsparcia w tym zakresie, ponieważ strategia na rzecz rozwoju akwakultury zarówno na poziomie UE, jak i państw członkowskich była stosunkowo słaba, a rezultaty osiągnięte w wyniku podjętych działań były niewystarczające.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji