

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 14.11.2008
SEC(2008) 2761

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE,

ki spremlja

Predlog

UREDBA SVETA

**o oblikovanju nadzornega sistema Skupnosti za zagotovitev skladnosti s pravili na
področju skupne ribiške politike**

POVZETEK OCENE UČINKA

{COM(2008) 721 konč.}
{SEC(2008) 2760}

POVZETEK OCENE UČINKA

Komisija je pri pripravi predloga za reformo sistema nadzora na podlagi sedanje skupne ribiške politike (SRP) pripravila to poglobljeno oceno učinka, da bi analizirala mogoče posledice različnih možnosti za odpravljanje sedanjih pomanjkljivosti v sistemu nadzora ribištva EU. V sedanjem sistemu nadzora v SRP so precejšnje pomanjkljivosti, ki sta jih opredelila Evropska komisija¹ in Evropsko računsko sodišče², zato ni tako učinkovit ali uspešen, kot bi lahko bil. Zato je pomembno, da se vzpostavi skladen in učinkovit sistem nadzora, ki bo zagotovil, da se pravila SRP v celoti izvajajo in so dovolj skladna, da se zagotovi trajnostno izkoriščanje živih vodnih virov.

Komisija je zato predlagala vrsto sprememb, s katerimi bi dosegla izboljšave, in v tem poročilu so ocenjeni verjetni vplivi teh sprememb na učinkovitost in uspešnost nadzora in skladnosti ter verjetnost zagotavljanja optimalnih koristi sedanjih in prihodnjih naložb, zlasti v obnovitev staležev, da se ohrani trajnostna industrija.

Da bi pridobili informacije, potrebne za ustrezno pripravo in analizo različnih možnosti, in da bi vsem zainteresiranim stranem omogočili, da se zgodaj vključijo v razpravo, je bilo opravljeno obsežno posvetovanje, na katerem so sodelovali države članice, ribiški sektor in vse zainteresirane strani. Poleg tega je Komisija uporabila zunanja izvedenska mnenja za študijo primera, ki je temeljila na sedmih staležih, za večino katerih so veljali večletni načrti za obnovitev, da bi podprla nekatere od utemeljitev v tem poročilu.

V tem poročilu so bile proučene naslednje možnosti:

- *Možnost 1: brez spremembe politike. Nadaljevati sedanjo politiko ter se osredotočiti na izvajanje in uveljavljanje obstoječega okvira*

Podmožnost 1: brez spremembe politike, nadaljevati sedanje stanje

Glavna predpostavka za to podmožnost je, da sedanja politika nadzora zadostuje za zagotovitev skladnega vedenja v podporo ciljem SRP in da je osrednja težava ta, da države članice slabo izvajajo veljavne zakonodajne zahteve. Komisija je večkrat izrazila resno zaskrbljenost zaradi nezadostnega ukrepanja držav članic na tem področju³. Za rešitev teh vprašanj bi lahko poudarili boljše izvajanje veljavne zakonodaje. Vendar ta možnost ne bi mogla odpraviti precejšnjih pomanjkljivosti v sedanjem sistemu, kot so zapletenost pravnega okvira, neobstoj skupnih standardov inšpekcijskih pregledov, neobstoj sistema usklajenih in dovolj odvračilnih kazni ali omejene pristojnosti Komisije, in razmere se verjetno ne bi izboljšale.

Podmožnost 2: izvajanje in uveljavljanje obstoječega okvira z izvedbenimi predpisi

Glavna predpostavka za to podmožnost kot alternativo preprostemu nadaljevanju sedanjega stanja je, da bi lahko dali poudarek na sprejetje izjemne izvedbene zakonodaje. Dejstvo, da veliko izvedbenih predpisov ni bilo sprejetih, očitno preprečuje, da bi bila prvotna uredba o nadzoru v celoti učinkovita. Vendar ta pristop pomeni, da se obstoječi mreži zapletenosti neusklajeno dodajo dodatne plasti pravil kot odziv na osamljene politične zahteve ali izjemne razmere v ribištvu. Tudi če bi se sprejeli vsi izvedbeni predpisi, to ne bi omogočilo razvoja novega pristopa k nadzoru in inšpekcijskim pregledom. Dodatne določbe bi samo še poslabšale razdrobljenost

¹ Poročilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o spremljanju izvajanja skupne ribiške politike s strani držav članic v obdobju 2003–2005 – COM(2007) 167, 10.4.2007.

² Posebno poročilo Računskega sodišča št. 7/2007 o sistemih nadzora, inšpekcijskih pregledov in kazni v zvezi s pravili za ohranjanje ribolovnih virov Skupnosti.

³ COM(2007) 167.

sedanjih pravil in ustvarile še zapletenejši pravni okvir. Tako bi se nadaljeval začarani krog, v katerem slabi podatki ne omogočajo zanesljivega znanstvenega svetovanja, kar vodi k netrajnostnim odločitvam v zvezi z upravljanjem in čezmernemu izkoriščanju staležev. Razen morda nekaj obnovljenih staležev, za katere bi veljali posebni pogoji, bi se padanje gibanja kvot verjetno nadaljevalo. Pristojnosti Komisije in njenih inšpektorjev bi ostale omejene. Nezmožnost Komisije bi še naprej dopolnjevala vztrajna prizanesljivost nacionalnih pravnih sistemov glede kršitev, nezadovoljivega nadaljnjega ukrepanja zaradi pravnih ali postopkovnih razlogov ter nepopolnih podatkov o kaznih in predhodni neskladnosti.

- *Možnost 2: preoblikovati uredbo o nadzoru v povezavi s kodeksom ravnanja*

Razvoj pristopa, pri katerem se reforma izvaja na podlagi okrepljenega pravnega okvira v kombinaciji z usmerjevalnim instrumentom, kot so „kodeks ravnanja“ ali „smernice najboljše prakse“, bi lahko delno pripomogel k izboljšanju sedanjega nadzornega sistema. Ker bi ta pristop temeljil na pobudah, ki so jih z leti razvile države članice, bi se usklajevanje dejavnosti inšpekcijskih pregledov in nadzora, ki jih izvajajo nacionalni organi, na ravni Skupnosti izboljšalo na podlagi strategij inšpekcijskih pregledov in nadzora, ki bi jih sprejela Komisija, in združitve nacionalnih inšpekcijskih virov za skupno uporabo. Nacionalni viri za inšpekcijske preglede bi se tako čim gospodarnejše in učinkoviteje uporabili. Nekatera ribištva bi si lahko opomogla zaradi enostranskega ukrepanja na enem ali več delih ladjevja, vendar na splošno ta pristop ne spreminja vsebine sedanjih določb ali dodaja novih pravnih instrumentov in je preveč odvisen od prostovoljnega izvajanja držav članic. Kljub preoblikovanju sedanjih določb bi države članice še vedno potrebovale nov pravni okvir, ki zagotavlja nova obvezujoča orodja za zagotovitev učinkovite uporabe pravil SRP. Kombinacija okrepitev in usmerjevalnih ukrepov zato ne bi zadostovala.

- *Možnost 3: regulativni instrument v obliki nove zavezujoče uredbe*

Tretja možnost, predstavljena za oceno, je izvajanje reformnega svežnja ukrepov z regulativnim instrumentom, ki bi bil zavezujoč na ravni EU. Cilj tega pristopa je vzpostaviti enake pogoje delovanja v EU, kar zelo odločno zahtevajo države članice in zlasti sam sektor. S tem bi zagotovili enotno uporabo pravil SRP po vsej EU in nediskriminacijsko obravnavo vseh ribičev. Regulativni instrument bi bil skladen s cilji resnično globalne in celostne politike nadzora, saj bi vključeval vse ravni nadzora „od mreže do krožnika“. Izvajanje ustreznih ukrepov nadzora bi omogočilo tudi nekatere potrebne strukturne prilagoditve ladjevja. Po eni strani bi učinkovit in okrepljen nadzor ureditev ribolovnega napora zmanjšal sedanje preseganje dovoljenih količin ulova, ki umetno ohranja donosnost ladjevja in tako ustvarja spodbudo za neskladnost s predpisi. Po drugi strani bi se prevelika zmogljivost odpravila z uvedbo učinkovitih orodij za boljši nadzor zmogljivosti ribiških plovil. Določitev skupnih standardov nadzora in inšpekcijskih pregledov bi zagotovila skupno podlago in tako pomagala zagotoviti enake pogoje delovanja. Usklajene sankcije bi tudi prispevale k oblikovanju enakih pogojev delovanja, saj bi bile kazni sorazmerne s koristjo, pridobljeno z nezakonitimi dejavnostmi, in primerljive v vseh državah članicah. Obvezni regulativni okvir bi Komisiji omogočil, da zagotavlja učinkovito uporabo pravil SRP. Prvič, izboljšala bi se sposobnost Komisije, da odgovori sorazmerno z ravno neskladnostjo države članice. Zaradi okrepljenih pristojnosti inšpektorjev Komisije bi države članice težje prikrile pomanjkljivosti pri izvajanju pravil SRP. Drugič, Komisija bi lahko zaradi okrepljene zmogljivosti zlasti

zagotovila boljše upravljanje ribolovnih možnosti in lažje zapirala ribolovna območja v realnem času na lastno pobudo, da bi preprečila prelov.

Okvirne kvalitativne in kvantitativne analize kažejo, da čeprav so nekateri predlagani ukrepi pomembnejši od drugih, bo popolno izvajanje svežnja ukrepov kot celote z obvezujočim namesto prostovoljnim instrumentom, podobnim, kot je Kodeks odgovornega ribištva FAO, verjetno najučinkovitejše sredstvo za doseganje visoke ravni skladnosti.

Če se bodo predlogi izvajali z obvezujočo uredbo in če bodo države članice uporabljale to uredbo skupaj z veljavnimi večletnimi načrti za obnovitev, bi lahko naraščajoči čisti dobiček industrije kot rezultat obnovljenih in bolje zavarovanih staležev znašal 10 milijard EUR v 10 letih. Takim gospodarskim koristim se bodo verjetno pridružila neto povečanja v zaposlitvah, in sicer do 4 000 novih delovnih mest v vseh podsektorjih. Povečanje v proizvodnji rib je lahko pomemben dejavnik ustvarjanja novih delovnih mest na sektorski in regionalni ravni.

S popolnoma obvezujočo uredbo bi se lahko ulovi iz vseh staležev povečali za približno 270 000 ton vrst visoke vrednosti. To bi veliko prispevalo k zagotovitvi oskrbe trga in trajnostne industrije.

Podlaga za povečan ulov bodo pomembne okoljske koristi izboljšanih staležev rib, zlasti na podlagi načrtov za obnovitev – že samo ti bodo verjetno omogočili povečanje za 830 000 ton „biomase drstitvenega staleža“ v analiziranem obdobju. Poleg tega je analiza pokazala, da bi to povečanje biomase ključnih vrst obrnilo trenutno smernico upadanja v ekosistemu, ki je posledica „ribolova na dnu prehranske verige“.

- *Možnost 4: centralizacija politike nadzora SRP na ravni EU z večjimi pristojnostmi Komisije in Agencije Skupnosti za nadzor ribištva (CFCA)*

Komisija in Agencija bi združili vire držav članic za inšpekcijske preglede in razvili splošno sprejete standarde z dolgoročnim ciljem oblikovanja neke vrste evropskega sistema obalne straže. To bi zagotovilo enotno uporabo pravil SRP in nediskriminacijsko obravnavo vseh ribičev v EU. Komisija bi imela nadzorna in izvršilna pooblastila, kar bi omogočilo tudi zbiranje informacij o mogočih kršitvah in tako povečalo splošno učinkovitost sistema. To pa bi zahtevalo znatno povečanje človeških in tehničnih virov v Komisiji in Agenciji ter ogromne finančne naložbe.

To možnost je bilo treba že kmalu zavrniti iz več razlogov. Zlasti bi vnovična razdelitev nalog med Komisijo in državami članicami presegla tisto, kar je določeno v Pogodbi. Komisija bi sama izvajala in izvrševala pravila, ki jih določi. To bi tudi pomenilo, da bi bila ribiška plovila Skupnosti pod pristojnostjo Komisije. Poleg tega si je težko zamisliti, da bi države članice privolile v to, da bi pristojnost nenadoma prepustile nadsocijalnemu organu. Tak pristop bi lahko celo presegel načeli sorazmernosti in subsidiarnosti. Nazadnje bi imela taka možnost drastičen vpliv na proračun EU v smislu kadrovske stroškov in stroškov operativne razmestitve, ki si jih ne bi mogli privoščiti.

Sklepne ugotovitve

Ker je za reformni sveženj ukrepov mogoče dokazati, da lahko omogoči visoko raven skladnosti, kar bi imelo koristi za vso industrijo, zlasti zaradi obnove staležev, se v poročilu kot najboljšo sredstvo za njegovo izvajanje priporoča obvezujoča uredba, saj je analiza bolj prostovoljnih in neobvezujočih možnosti pokazala, da bi bile te neučinkovite.

Ocena učinka je pokazala, da na podlagi možnosti 1 ni mogoče pričakovati pomembnih izboljšav, saj ta možnost ne bi obravnavala ene od glavnih pomanjkljivosti sedanjega sistema, in sicer zapletenosti pravnega okvira, ki zajema več uredb in je bil v zadnjem letu večkrat spremenjen, medtem ko bi dodatne izvedbene določbe, predlagane v podmožnosti 2, verjetno še poslabšale razdrobljenost sedanjih pravil.

Možnost 2 bi zagotovila poenostavljen pravni okvir in omogočila delne izboljšave nadzornega sistema nekaterih držav članic. Ker pa ne bi bilo mogoče odpraviti pomanjkljivosti v sedanjih pravnih določbah in bi bile izboljšave odvisne predvsem od prostovoljnih ukrepov držav članic, ta možnost ne bi zagotovila globalnega pristopa k nadzoru niti ne bi ustvarila enakih pogojev delovanja za vse zainteresirane strani.

Celovita reforma sedanjega sistema nadzora ribištva, ki temelji na obvezujoči uredbi, kot je opisano v možnosti 3, bi ne le konsolidirala in poenostavila sedanjo zakonodajo, ki vključuje več različnih uredb, temveč bi tudi omogočila razvoj novega usklajenega pristopa k inšpekcijskim pregledom in nadzoru, ki bi zajemal vse vidike „od mreže do krožnika“ za razvoj skupne kulture skladnosti in zagotovitev učinkovite uporabe pravil SRP. Rezultat bi bil resnično globalen in celosten sistem nadzora, ki bi lahko povrnil zaupanje interesnih skupin v SRP.