



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 14.12.2011
SEC(2011) 1575 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

**o nekaterih ukrepih za ohranjanje staležev rib v zvezi z državami, ki omogočajo
netrajnostne načine ribolova**

{COM(2011) 888 konč.}
{SEC(2011) 1576 konč.}

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o nekaterih ukrepih za ohranjanje staležev rib v zvezi z državami, ki omogočajo netrajnostne načine ribolova

1. OPREDELITEV PROBLEMA: V ČEM JE TEŽAVA, KDO JE NAJBOLJ PRIZADET, ZAKAJ JE POTREBNO JAVNO POSREDOVANJE?

Konvencija Združenih narodov o pomorskem pravu¹ in Sporazum ZN o staležih rib² določata, da morajo obalne države in države, ki izvajajo ribolov takšnih staležev na sosednjih območjih odprtega morja, sodelovati na področju odgovornega upravljanja čezconskih in izrazito selivskih staležev rib, zato da se z neposrednim posvetovanjem med temi državami ali prek ustreznih regionalnih organizacij za upravljanje ribištva zagotovi dolgoročna trajnost teh staležev.

Možno je, da tretja država ne sodeluje pri upravljanju čezconskih in izrazito selivskih staležev rib, ki so v interesu EU, in, kar je pomembneje, da ta država s svojimi ukrepi ali opustitvami ukrepov pomeni tveganje v smislu prelova. V takšnem primeru je nujno treba zadevno državo z vsemi razpoložljivimi sredstvi prepričati, da opusti tvegano ravnanje. Kadar običajna posvetovanja in tehnične izmenjave ne zagotovijo želenih rezultatov, je smiselna uvedba trgovinskih omejitev, vendar EU nima hitrega mehanizma za uvedbo takšnih omejitev v ustreznem časovnem okviru.

EU se zdaj sooča z neposredno nevarnostjo čezmernega izkoriščanja staleža skuše zaradi ukrepov na področju upravljanja, ki so jih sprejeli Islandija in Ferski otoki brez ustreznega upoštevanja pravic ostalih obalnih držav in držav članic EU. EU je treba čim prej omogočiti ustrezno odzivanje, da se zagotovi učinkovito obravnavanje teh in drugih potencialnih težav.

Težava v zvezi s prelovom zaradi nesodelovanja tretjih držav zadeva skoraj vse akterje na področju ribištva:

ribiška industrija, v kratko- in dolgoročnem smislu: konkurenca na omejenem trgu in manjši donosi zaradi izčrpanja virov lahko povzročijo znatno gospodarsko izgubo in izgubo delovnih mest;

¹ [Konvencija Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu](#) z dne 10. decembra 1982.

² [Sporazum Združenih narodov o izvajanju določb Konvencije Združenih narodov o pomorskem pravu z dne 10. decembra 1982 v zvezi z ohranjanjem in upravljanjem čezconskih staležev rib in izrazito selivskih staležev rib](#) (veljaven od 11. decembra 2001).

predelovalna industrija bi imela lahko kratkoročno na voljo večjo zalogo surovin po nizkih cenah, vendar bi srednje- do dolgoročno utrpela škodo zaradi posledic izčrpanja staleža;

ni verjetno, da bodo imeli potrošniki kratkoročno koristi zaradi večje ponudbe; učinki na cene bodo verjetno nevtralizirani zaradi večjih prihodkov in večjega števila delovnih mest v predelovalni industriji in distribuciji. Dolgoročno bodo zato potrošniki čutili učinke zmanjšane ponudbe, saj bodo za proizvode plačevali višje cene;

EU in nacionalne uprave te težave kratko- in dolgoročno ne bodo zmožne odpraviti. Pomanjkanje zaupanja v javne institucije bo izraženo v javnomnenjskih raziskavah in bo morda pomembno vplivalo na druga področja politike.

Da se uveljavijo dolgoročni interesi teh akterjev, se morajo na te razmere odzvati predvsem javni organi.

2. Analiza subsidiarnosti: ali je ukrep EU utemeljen na podlagi subsidiarnosti (nujnost in dodana vrednost EU)?

Osnovni namen zadevnega instrumenta je izogibanje čezmernemu izkoriščanju nekaterih čezconskih in izrazito selivskih staležev rib v okviru skupne ribiške politike EU, vendar zadevni instrument (omejitev ali prepoved uvoza) spada v pristojnost skupne trgovinske politike. Obe politiki spadata v izključno pristojnost EU, zato v tem primeru načelo subsidiarnosti ne velja.

3. Cilji pobude EU: kateri so splošni cilji politike?

Osnovni splošni cilj politike te pobude je prispevati k ohranjanju ribolovnih virov, kar je glavni cilj skupne ribiške politike. Operativni cilj je EU zagotoviti trgovinski instrument, ki bi prispeval k navedenemu splošnemu cilju.

4. Možnosti politike: katere možnosti so bile obravnavane in katere so bile proučene?

Analiziranih je bilo naslednjih pet možnosti:

- (1) brez ukrepanja;
- (2) sprejetje ukrepov v obliki nezakonodajnih instrumentov, kot so vrste mehanizmov, ki nekomu pripisujejo krivdo („blame and shame“), oznake trajnosti ali diplomatske demarše različnih oblik;
- (3) zagotovitev skupne ribiške politike z regulativnim instrumentom, ki omogoča hiter odziv na težave z uvedbo prepovedi trgovanja z ribiškimi proizvodi, ki so proizvedeni iz zadevnega staleža rib in izvirajo iz zadevne države;
- (4) uvedba omejenih trgovinskih omejitev, ki vključuje le zlahka prepoznavne ribiške proizvode;
- (5) izdaja regulativnega instrumenta, ki zagotavlja „protiukrepe“ kot odziv na „mednarodno nedopustna dejanja“, ki jih je izvedla druga država.

5. Ocena učinkov: kateri so najpomembnejši gospodarski, okoljski in družbeni učinki vsake možnosti, predvsem glede na (količinske/denarne) koristi in stroške (vključno z ocenami upravnega bremena), druge stroške usklajevanja z zakonodajo in stroške izvajanja za javne uprave?

Zaradi boljšega obravnavanja okoljskih, gospodarskih in družbenih učinkov teh možnosti je bila analiza teh možnosti izvedena v obliki študije primera stanja staleža skuše. Ta primer zadeva sedanji spor glede upravljanja staleža skuše v severovzhodnem Atlantskem oceanu, saj so Islandija in Ferski otoki sprejeli ukrepe brez ustreznega upoštevanja pravic ostalih obalnih držav ter tako ogrozili trajnost zadevnega ribištva. Podatki in informacije, ki so na voljo za ta stalež, omogočajo izvedbo primerjalne analize navedenih možnosti.

Analiza je v največjem možnem obsegu vključevala simulacijo razvoja ribištva v naslednjih dvanajstih letih, pri čemer je ta simulacija temeljila na rezultatih najnovejših znanstvenih ocen staleža. Analiza je vključevala tudi ad hoc ocene upravnega bremena ter druge razmisleke glede možnih prednosti in pomanjkljivosti.

Rezultati analize kažejo, da

- možnost 1 (brez ukrepanja) ni sprejemljiva. EU mora ukrepati;
- bi bil nezakonodajni ukrep (možnost 2) v nekaterih primerih uporaben, vendar je v večini primerov najbolj sprejemljiva možnost sprejetja odločnih zakonodajnih ukrepov. Tudi če bi obstajalo majhno število primerov, v katerih bi bila ta možnost najustreznejša, bi bil to zadosten razlog za sprejetje potrebnih zakonodajnih mehanizmov, ki bi omogočili dejansko izvedbo ukrepa v takšnih primerih;
- v spodnji tabeli je prikazan kratek povzetek učinkov možnosti 3, 4 in 5:

	Možnost 3	Možnost 4	Možnost 5
Okoljski, gospodarski in družbeni učinki	<ul style="list-style-type: none"> • Zelo hitra obnovitev na zelene ravni • Brez tveganja za izčrpanje(*) • Ohranitev certifikata MSC • Izboljšano zaupanje v upravitelje • Boljše plače po obnovitvi • Bolj ugodne cene za potrošnike • 	<ul style="list-style-type: none"> • Enako kot možnost 3, vendar je učinek morda poznejši. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enako kot možnost 3, vendar morda bolj učinkovita.
RAZVRSTITEV:	1	2	1
Upravno breme	Težko: zelo podrobna zakonodaja (sledljivost),	Lahko: preprostejša zakonodaja, manj	Težje od možnosti 1: bolj podroben obseg

	spremljanje številnih proizvodov	proizvodov, ki jih je treba spremljati.	ukrepov, sporna zakonodaja, zapleteno spremljanje
RAZVRSTITEV:	2	1	3
Glavne pomanjkljivosti	<ul style="list-style-type: none"> • Težave, povezane z določanjem proizvodov, ki vsebujejo zadevne vrste. • Dokazovanje spoštovanja načel sorazmernosti in pravičnosti ukrepov 	<ul style="list-style-type: none"> • Brez večjih težav. Bolj preprosto dokazovanje spoštovanja načel sorazmernosti in pravičnosti. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enako kot možnost 3, vendar bolj zapleten sveženj ukrepov, ki pomeni več težav na področju skladnosti z zakonodajo.
RAZVRSTITEV:	2	1	3

(*) V zvezi s študijo primera stanja staleža skuše so vrednosti BDS pod mejno vrednostjo 1,7 mio. t.

6. Primerjava možnosti: na podlagi katerih meril in katerih razlogov je posamezna možnost je najboljša?

Okoljski, gospodarski in družbeni učinki so medsebojno zelo tesno povezani in zelo podobni v vseh treh možnostih; edina razlika je le v predvidevanju, da bo možnost 4 učinke zagotovila pozneje, saj sprejeti ukrepi niso tako strogi kot pri možnostih 3 in 5. Vendar je možnost 4 kljub manjši učinkovitosti preprostejše uporabiti v smislu oblikovanja zakonodaje in njenega dejanskega izvajanja. Skupna razvrstitev (5, 4, 7) ne zagotavlja odločilnih rezultatov, ki bi omogočali izbiro ali preklic ene ali druge možnosti.

Poleg tega je težko posplošiti zgornjo analizo v zvezi s staležem skuše na druge analize v prihodnosti. V nekaterih okoliščinah možnosti 3 morda ni mogoče uporabiti, kadar je uvoženo blago iz zadevnih vrst znatno predelano ali preoblikovano. V drugih primerih ni mogoče uporabiti trgovinskih ukrepov (npr. če se z zadevno vrsto ne trguje), vendar je zanje mogoče sprejeti protiukrepe, za katere ni učinkovitega zakonodajnega mehanizma EU.

V skladu s tem je mogoče ugotoviti, da je morda najboljša možnost tista, ki je zadostno prilagodljiva, da lahko vsebuje glavne prednosti vseh treh navedenih možnosti, pri čemer lahko v čim večji meri zmanjša njihove pomanjkljivosti in upravna bremena. Možen opis te možnosti bi bil zakonodajni instrument EU z naslednjimi značilnostmi:

- (1) temelji predvsem na členu 207 PDEU; možne so tudi ostale pravne podlage, če načrtovani ukrepi niso povezani s trgovino;
- (2) področje uporabe, kakor je opisano v tem dokumentu: okoliščine, v katerih pomeni pomanjkanje sodelovanja na področju upravljanja ribištva in sprejemanja ukrepov znatno nasprotovanje skupni mednarodni praksi in ogrožanje trajnosti;
- (3) vzpostavitev seznama možnih ukrepov od trgovinskih omejitev do protiukrepov različnih vrst;

- (4) določitev glavnih načel in meril za uporabo teh ukrepov: učinkovitost, sorazmernost, pravičnost, skladnost z zakonodajo itd.;
- (5) prenos izvedbenih pooblastil na Komisijo, da se ji omogoči uporaba ustreznih ukrepov v primernih razmerah, v skladu z navedenimi merili;
- (6) določitev posebnih mehanizmov nadzora, ki bi jih imele na voljo države članice v skladu z novo uredbo o komitologiji;
- (7) določitev jasnih pravil za samodejno ali zelo hitro prekinitve ukrepov, kadar nesodelujoča država sprejme ustrezne popravne ukrepe;
- (8) kadar je ustrezno, bi bilo treba Komisijo pooblastiti za vzpostavitev novih mehanizmov nadzora, kadar so obstoječi mehanizmi nezadostni.

Področje uporabe bi moralo jasno izključevati primere, ki jih zadevajo zakonodaja na področju nezakonitega, neprijavljenega in zakonsko neurejenega ribolova ter drugi instrumenti. Seznam ukrepov mora imeti zadosten obseg, da lahko vključuje tudi nove učinkovite in nesporne ukrepe, kadar so taki ukrepi sprejeti. Načela in merila iz točke (d) morajo biti zelo stroga, da se jasno določijo meje delovanja Komisije.

7. Spremljanje in vrednotenje: kako se določijo dejanski stroški in koristi ter dosežejo zeleni učinki?

Cilj pobude (glej oddelek 3) je prispevati k ohranjanju ribolovnih virov in zagotoviti ravni z največjim trajnostnim donosom. Kazalnika, ki se običajno uporabljata za spremljanje stanja ribolovnih virov, sta biomasa drstitvenega staleža (BDS), tj. količina rib, ki so v času drstitve pripravljene na drstitev, in ribolovna umrljivost (F), tj. hitrost, s katero so ribe odstranjene iz staleža z ribolovno dejavnostjo. Obstajajo tudi drugi kazalniki, ki dopolnjujejo ta kazalnika in izražajo obseg, v katerem ribolovne dejavnosti vplivajo ne le na ciljne staleže, ampak tudi na druge ribe ali morske organizme, ki so ujeti po naključju ali poškodovani.

Zdaj je na voljo zelo izpopolnjen sistem, ki zagotavlja pravočasno in znanstveno utemeljeno spremljanje. Sistem vključuje zbiranje podatkov o ribolovni dejavnosti, zbiranje vzorcev in bioloških podatkov, znanstvene raziskave na morju, v katerih se uporabljajo raziskovalna plovila, okvir za mednarodno sodelovanje znanstvenikov s področja ribištva, ki omogoča primerjavo in izmenjavo podatkov in informacij, izvajanje ocen staleža rib ter zagotavljanje znanstvenega mnenja na področju upravljanja ribištva. Na območju severovzhodnega Atlantskega oceana usklajuje večino teh dejavnosti Mednarodni svet za raziskovanje morja (ICES). Druga območja ribištva, ki so v interesu EU, urejajo podobni organi.

Tudi sedanji okvir za zbiranje podatkov za znanstveno analizo³ ter pooblastila Znanstvenega in tehničnega odbora za ribištvo zagotavljajo rutinsko podlago za pridobivanje gospodarskih podatkov, na podlagi katerih se spremlja uspešnost

³ [Uredba Sveta \(ES\) št. 199/2008](#) z dne 25. februarja 2008 o vzpostavitvi okvira Skupnosti za zbiranje, upravljanje in uporabo podatkov v sektorju ribištva in podporo znanstvenemu svetovanju v zvezi s skupno ribiško politiko.

načrtovanega ukrepa s kazalniki, kot so gospodarski donos, prihodki od prodaje ladjevij EU in njihova odvisnost od posameznega staleža rib. Nadaljnje spremljanje uvoza je prav tako rutinsko. Zato trenutno ni razloga, da bi se zaradi spremljanja stanja ribolovnih virov oblikovali novi sistemi ali okrepili obstoječi sistemi.