

IV

(Zawiadomienia)

ZAWIADOMIENIA INSTYTUCJI I ORGANÓW UNII EUROPEJSKIEJ

TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY

SPRAWOZDANIE SPECJALNE NR 7/2007

w sprawie systemów kontroli, inspekcji i sankcji dotyczących zasad
ochrony wspólnotowych zasobów rybnych, wraz z odpowiedziami
Komisji

(przedstawione na mocy art. 248 ust. 4 akapit drugi Traktatu WE)

(2007/C 317/01)

SPIS TREŚCI

	Punkty	Strona
SPIS SKRÓTÓW		3
STRESZCZENIE	I–III	4
WSTĘP	1–13	5
Cel oraz najważniejsze cechy zarządzania wspólnotowymi zasobami rybnymi	1–5	5
Najważniejsze polityki i działania	6–9	5
Wielkość zaangażowanych środków finansowych	10–11	6
Najważniejsze rozporządzenia	12–13	6
CECHY KONTROLI	14–17	6
Temat kontroli i pytania kontrolne	14	6
Podejście kontrolne i metodyka kontroli	15–17	7
UWAGI	18–120	7
Wątpliwej jakości dane na temat wykorzystania kwot, monitorowane w sposób pobieżny	18–51	7
Krajowe systemy rejestracji połowów obciążone licznymi wadami	19–43	7
Niewystarczający monitoring ze strony Komisji	44–51	12
Ograniczona skuteczność inspekcji krajowych	52–87	13
Brak ogólnych standardów kontroli	53–58	13
Trudna do oceny i nie zawsze wystarczająca presja kontroli	59–73	14
Brak optymalizacji działań kontrolnych	74–87	15

	<i>Punkty</i>	<i>Strona</i>
Często niedostosowane systemy monitoringu naruszeń oraz nakładania z związku z nimi sankcji	88–106	17
Systemy krajowe niewystarczająco rygorystyczne	89–94	17
Środki wywierania presji na państwa członkowskie skuteczne jedynie w nielicznych przypadkach	95–106	18
Kontekst przeprowadzanych kontroli: nadmierna zdolność połowowa stanowi zagrożenie dla przestrzegania przepisów oraz skuteczności kontroli	107–120	19
Nadmierna zdolność połowowa stanowi główny czynnik ryzyka niepowodzenia działań wspólnotowych	108–112	19
Obecne podejście oparte głównie na ograniczaniu nakładu połowowego	113–120	20
WNIOSKI I ZALECENIA	121–136	21
Jakość danych o połowach	127–128	21
Skuteczność systemów inspekcji	129–130	22
Zastosowanie sankcji odstraszających	131–133	22
Redukcja nadmiernych zdolności połowowych oraz odpowiednie działania towarzyszące	134–136	22
<i>Załącznik</i> — Uproszczony schemat gromadzenia i monitoringu danych o połowach		23
Odpowiedzi Komisji		24

SPIS SKRÓTÓW

ICES	Międzynarodowa Rada Badań Morza (ang. International Council for the Exploration of the Sea)
STECF	Komitet Naukowo-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (ang. Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries)
DG ds. Rybołówstwa	Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej
EFR	Europejski Fundusz Rybacki
GT	Tonaż brutto, jednostka miary tonażu statków
ISO	Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna
kW	Kilowat, jednostka miary mocy statków
WPRyb	Wspólna polityka rybacka
MAGP	Wieloletni program orientacji (ang. Multiannual Guidance Programme)
TAC	Całkowity dopuszczalny połów (ang. total allowable catch)
UE	Unia Europejska
VMS	System monitorowania statków (ang. Vessel Monitoring System), system, za pomocą którego statki w regularnych odstępach czasu przekazują informację na temat swojej pozycji jednostkom kontroli
WSE	Wyłączna strefa ekonomiczna

STRESZCZENIE

I. Stworzona w 1983 r. wspólna polityka rybacka ma na celu zrównoważoną eksploatację żywych zasobów wodnych. Ograniczenie wielkości połowów poprzez ustalenie całkowitych dopuszczalnych połowów (TAC) oraz kwot krajowych stanowi jej kamień węgielny. W celu realizacji takiego podejścia niezbędne są wiarygodne i kompletne dane, jak również wdrożenie skutecznych systemów inspekcji i sankcji.

II. Kontrola dotyczyła tych trzech elementów, a wyniki kontroli przeprowadzonych w Komisji i w sześciu głównych państwach członkowskich ⁽¹⁾ w zakresie rybołówstwa pozwoliły Trybunałowi na wyciągnięcie następujących wniosków:

- dane o połowach nie są ani kompletne, ani wiarygodne, co uniemożliwia poznanie rzeczywistej wielkości połowów, a w konsekwencji właściwe stosowanie systemu TAC i kwot; w rezultacie ramy prawne oraz obowiązujące procedury w państwach członkowskich nie gwarantują ani kompletności gromadzonych danych, ani wykrycia w nich niespójności podczas ich zatwierdzania; Komisja nie jest w sposób zadowalający wykrywać błędów i nieścisłości w danych przekazywanych przez państwa członkowskie ani na czas podejmować decyzji niezbędnych do ochrony zasobów (pkt 18–51),
- systemy inspekcji nie stanowią skutecznego sposobu zapobiegania naruszeniom ani ich wykrywania; brak ogólnych standardów kontroli nie pozwala zapewnić wystarczającej presji kontroli ani też optymalizacji działań inspekcyjnych w państwach członkowskich; ponadto w rzeczywistości powoduje on ograniczenie zasięgu i zakresu prac Komisji oceniających systemy krajowe, a w konsekwencji ogranicza możliwość zajęcia przez nią stanowiska w kwestii skuteczności całości systemów krajowych (pkt 52–87),
- procedury postępowania w związku z ujawnionymi naruszeniami nie pozwalają na stwierdzenie, czy każde z nich staje się następnie przedmiotem monitoringu ani tym bardziej, czy pociąga za sobą sankcje; nawet jeśli nakładane są sankcje, ich działanie odstrasżające jest na ogół ograniczone; w przypadkach naruszeń przepisów wspólnotowych przez państwo członkowskie, jedynym narzędziem o sprawdzonej skuteczności, którym dysponuje Komisja, jest wszczęcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości o stwierdzenie uchybienia; postępowanie to jednak posiada cechy, które ograniczają jego zastosowanie oraz czynią z niego instrument za mało elastyczny (pkt 88–106),
- nadmierna zdolność połowowa stanowi obciążenie dla rentowności przemysłu rybnego, a w kontekście ograniczania wielkości dozwolonego połowu jest zachętą do nieprzestrzegania tych ograniczeń oraz posiada negatywny wpływ na jakość przekazywanych danych; po niepowodzeniu programów dostosowania zdolności połowowej obecne podejście, oparte głównie na ograniczaniu nakładu połowowego, nie jest w stanie rozwiązać problemu nadmiernej zdolności połowowej (pkt 107–120).

Jeśli obecna sytuacja się utrzyma, będzie ona miała poważne konsekwencje nie tylko dla zasobów, lecz również dla przyszłości przemysłu rybnego oraz obszarów z nim związanych.

III. Jeśli władze polityczne chcą, aby WPRyb osiągnęła swój cel zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych, obecne systemy kontroli, inspekcji i sankcji muszą zostać znacznie usprawnione, w szczególności poprzez wdrożenie następujących zaleceń:

- państwa członkowskie powinny poprawić jakość informacji o połowach, przeprowadzając systematyczne kontrole spójności, również w przypadku działań transgranicznych, a także zlecając weryfikację swoich danych niezależnej jednostce,
- Komisja powinna zapewnić jak najszybsze wdrożenie działającego na jak najszerszą skalę elektronicznego systemu rejestracji i przesyłania danych dotyczących działalności połowowej oraz wzmocnić kontrole przekazywanych jej informacji, zwiększając przede wszystkim zakres przeprowadzanych przez nią analiz danych indywidualnych,
- państwa członkowskie powinny opracować narzędzia analizy, programowania i monitoringu swoich działań inspekcyjnych, które umożliwiłyby im zapewnienie odpowiedniej ogólnej presji kontroli oraz pozwoliły zoptymalizować rozmieszczenie środków,
- państwa członkowskie powinny przypomnieć właściwym władzom o konieczności wprowadzenia sankcji o działaniu odstrasżającym,

⁽¹⁾ Dania, Hiszpania, Francja, Niemcy, Włochy, Zjednoczone Królestwo (Anglia i Walia).

- prawodawca wspólnotowy powinien określić na mocy przepisów różne elementy niezbędne dla funkcjonowania skutecznego systemu inspekcji i sankcji,
- prawodawca wspólnotowy powinien wzmocnić możliwości Komisji w zakresie wywierania presji na państwa członkowskie niewywiązujące się ze zobowiązań,
- Komisja i państwa członkowskie powinny podjąć aktywne działania w celu zmniejszenia nadmiernych strukturalnie zdolności połowowych.

WSTĘP

Cel oraz najważniejsze cechy zarządzania wspólnotowymi zasobami rybnymi

1. Każdego roku ponad 4,4 mln ton ryb i skorupiaków o całkowitej wartości 6 100 mln euro jest wylądowywanych w portach wspólnotowych ⁽¹⁾. Przemysł rybny stanowi 230 000 miejsc pracy w Unii Europejskiej (UE), a w niektórych regionach nadbrzeżnych pełni ważną rolę i trudno go w tym zakresie zastąpić.

2. Wspólnotowe zasoby ryb ⁽²⁾ są częścią wspólnego bogactwa. Celem wspólnej polityki rybackiej (WPRyb) jest zapewnienie „takiej eksploatacji żywych zasobów wodnych, która zapewni zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne” ⁽³⁾. Pojęcie zrównoważonego rybołówstwa, choć odmiennie formułowane, istnieje od momentu stworzenia WPRyb w roku 1983 ⁽⁴⁾.

3. Po niemalże 20 latach Komisja zmuszona była wystawić WPRyb negatywną ocenę, uznając, że nie doprowadziła ona do osiągnięcia zamierzonego celu, tj. zrównoważonej eksploatacji zasobów ⁽⁵⁾. Komisja stwierdziła, że jest to porażka zarówno pod względem ochrony środowiska: obecnie liczebność wielu stad kształtuje się poza biologicznie bezpiecznymi granicami, jak również pod względem ekonomicznym i społecznym: sektor rybołówstwa charakteryzuje słabość ekonomiczna spowodowana przeinwestowaniem, szybkim wzrostem kosztów oraz kurczeniem się zasobów, procesami mającymi odzwierciedlenie w niskiej rentowności oraz stale malejącym zatrudnieniu.

⁽¹⁾ Źródło: Eurostat, WSRyb w liczbach, wydanie 2006.

⁽²⁾ Zgodnie z prawem międzynarodowym państwa nadbrzeżne dysponują suwerennymi prawami do wszystkich zasobów naturalnych w obrębie swoich wyłącznych stref ekonomicznych (WSE), tj. w wodach znajdujących się wewnątrz strefy do 200 mil morskich od ich wybrzeży. Jednakże na Morzu Śródziemnym nie istnieją WSE, a wody objęte jurysdykcją krajową ograniczone są do wód terytorialnych, tj. strefy 12 mil morskich. Na szczeblu wspólnotowym zarządzanie zasobami rybnymi znajdującymi się w wodach terytorialnych lub w WSE każdego z państw członkowskich jest wyłączną kompetencją Unii Europejskiej. Zarządzanie zasobami występującymi poza tymi wodami uregulowane jest umowami międzynarodowymi.

⁽³⁾ 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, art. 2 ust. 1 (Dz.U. L 358 z 31.12.2002, str. 59).

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 170/83 z dnia 25 stycznia 1983 r. ustanawiające wspólnotowy system ochrony i zarządzania zasobami rybołówstwa, art. 1 (Dz.U. L 24 z 27.1.1983, str. 1).

⁽⁵⁾ Zielona księga w sprawie przyszłości wspólnej polityki rybackiej, COM(2001) 135 wersja ostateczna z dnia 20 marca 2001 r.

4. Diagnozę tę potwierdzają ostatnie dostępne dane. Naukowcy z Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES), zajmujący się szacunkami biologicznymi, przeanalizowali wskaźnik eksploatacji pewnej ilości stad w północno-wschodniej części Atlantyku, strefie, w której skupiona jest większość wspólnotowych zasobów rybnych ⁽⁶⁾. Z ich analiz wynika, że 81 % badanych stad jest nadmiernie eksploatowanych ⁽⁷⁾. Z ekonomicznego punktu widzenia, dane liczbowe Eurostatu potwierdzają diagnozę porażki, wykazując stały spadek wielkości połowów wspólnotowych na północno-wschodnim Atlantyku. W okresie 1995–2005 spadek ten wyniósł w sumie 30 %.

5. Ponadto podczas Światowego Szczytu Zrównoważonego Rozwoju w Johannesburgu w 2002 r. Unia Europejska przystąpiła do planu działania, którego jednym z celów jest przywrócenie wszystkich stad rybnych do stanów, które umożliwią maksymalny zrównoważony odłów, najpóźniej do roku 2015.

Najważniejsze polityki i działania

6. Ryby stanowią naturalny zasób odnawialny, którego liczebność trudno ustalić i którego czynników reprodukcji i migracji nie można bezpośrednio kontrolować. Jedynym możliwym sposobem oddziaływania na stado jest więc ograniczanie połowów. W tym celu działanie „ochrona, kontrola i egzekwowanie” odgrywa kluczową rolę, jako że ma ono na celu, z jednej strony, określenie warunków ochrony zasobów i zarządzania nimi, a z drugiej, zapewnienie właściwego stosowania odpowiednich przepisów.

7. W Unii Europejskiej zasadniczym instrumentem zarządzania tymi zasobami jest ograniczenie wielkości połowów poprzez ustalenie, w przypadku najważniejszych gatunków, wielkości całkowitego dopuszczalnego połowu (TAC), rozbitej na kwoty dla poszczególnych państw członkowskich. Wielkości TAC są ustalane corocznie przez Radę na podstawie propozycji Komisji opartych na opiniach naukowych ⁽⁸⁾. Określają one ilości ryb,

⁽⁶⁾ W roku 2005 połowy na północno-wschodnim Atlantyku stanowiły 76 % z 5,6 mln ton całkowitego światowego połowu floty wspólnotowej.

⁽⁷⁾ Źródło: Eurostat, publikacja Eurostatu z serii Statistics in Focus nr 10/2007 z dnia 15 stycznia 2007 r.

⁽⁸⁾ Komisja, Memorandum/06/268 z dnia 5 lipca 2006 r.

⁽⁹⁾ Opinie naukowe sporządzane przez Międzynarodową Radę Badań Morza (ICES) oraz przedkładane przez Komisję Komitetowi Naukowo-Technicznemu i Ekonomicznemu ds. Rybołówstwa (STECF), w którego skład wchodzi eksperci narodowi, przedstawiciele sektora rybołówstwa i innych stron zainteresowanych, w szczególności pozarządowych organizacji ochrony środowiska.

które można odłowić bez zagrożenia dla odnowy stad. Dane, którymi posługują się naukowcy, oparte są na wynikach ich własnych prac, jak również na wielkościach połowów zadeklarowanych przez rybaków.

8. W przeszłości ograniczeniu dozwolonych połowów towarzyszyła polityka obowiązkowego zmniejszenia zdolności połowowych floty. Jednakże, z powodu jej niepowodzenia, z polityki tej zrezygnowano podczas reformy WPRyb w 2002 r. Obecnie uregulowania wspólnotowe określają jedynie górny pułap zdolności połowowych oraz mają wpływ na nakład połowowy, tj. aktywność floty. Ostatnim elementem systemu są tzw. uwarunkowania techniczne. Zasadniczo polegają one na określeniu cech narzędzi połowowych i/lub ustaleniu minimalnych rozmiarów dla niektórych gatunków.

9. Chociaż poszczególne polityki definiowane są na poziomie wspólnotowym, to państwa członkowskie⁽¹⁾ odpowiedzialne są za zapewnienie skutecznej kontroli i inspekcji, jak również za egzekwowanie zasad WPRyb⁽²⁾. W tym celu dysponują one całkowitą swobodą zarówno w zakresie sposobu zarządzania swoimi kwotami, przeprowadzania inspekcji, jak również charakteru sankcji stosowanych w przypadku naruszeń. Z kolei Komisja odpowiedzialna jest za ocenę i kontrolę stosowania zasad WPRyb przez państwa członkowskie oraz za działania mające na celu usprawnienie koordynacji i współpracy między nimi.

Wielkość zaangażowanych środków finansowych

10. Wkład wspólnotowy na rzecz działania „kontrola i egzekwowanie” ogranicza się do 46 mln euro, jeśli bierze się pod uwagę jedynie środki, które są przeznaczone bezpośrednio na ten cel⁽³⁾. Jednak wysokość zaangażowanych środków wzrasta z chwilą, gdy uwzględnione zostają wszystkie działania mające na celu przynajmniej częściowe naprawienie skutków uchybień w ramach polityki zarządzania zasobami, to jest zwłaszcza pomoc strukturalną na cel „rybołówstwo” (837 mln euro) oraz międzynarodowe umowy w zakresie rybołówstwa (156 mln euro).

11. Ponadto zasoby ryb stanowią aktywa, które bezpośrednio dotyczą Unii Europejskiej, jako że jest ona odpowiedzialna za zarządzanie tymi zasobami. Trudności w oszacowaniu wartości pieniężnej tych aktywów nie mogą przesłaniać ich wagi i rzeczywistego obrazu sytuacji.

⁽¹⁾ Każde państwo członkowskie kontroluje działalność na swoim terytorium oraz na wodach podlegających jego zwierzchnictwu lub jurysdykcji.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 23, ust. 1.

⁽³⁾ Wszystkie liczby dotyczące środków odnoszą się do środków na pokrycie płatności w roku 2007.

Najważniejsze rozporządzenia

12. Rozporządzenie Rady w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa⁽⁴⁾ stanowi tekst bazowy. W rozdziale V rozporządzenia określono cele oraz różne rodzaje działań wspólnotowych służące ich realizacji.

13. Przepisy dotyczące systemu kontroli⁽⁵⁾, z jednej strony, oraz gromadzenia danych o połowach⁽⁶⁾, z drugiej strony, są zawarte we wcześniejszych rozporządzeniach szczegółowych. Inne obowiązki w zakresie kontroli zawarte są w załącznikach do rocznych rozporządzeń w sprawie TAC i kwot⁽⁷⁾ oraz w rozporządzeniach wprowadzających działania na rzecz odbudowy zasobów lub ustanawiających wieloletni plan zrównoważonej eksploatacji poszczególnych stad⁽⁸⁾.

CECHY KONTROLI

Temat kontroli i pytania kontrolne

14. Ograniczanie wielkości połowów, poprzez ustalenie TAC i kwot, stanowi kamień węgielny wspólnotowej polityki zarządzania zasobami rybnymi. W celu realizacji takiego podejścia niezbędne są wiarygodne i kompletne dane, jak również wdrożenie skutecznych systemów inspekcji i sankcji. Dlatego też Trybunał uznał za stosowne przeprowadzenie kontroli, której celem było udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie:

„Czy Komisja i państwa członkowskie podejmują niezbędne działania, aby zapewnić funkcjonowanie skutecznego systemu kontroli, inspekcji i sankcji w celu ochrony zasobów rybnych?”.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2847/93 z dnia 12 października 1993 r. ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 261 z 20.10.1993).

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Komisji (EWG) nr 2807/83 z 22 września 1983 r. ustanawiające szczegółowe zasady zapisu informacji dotyczących połowów dokonywanych przez państwa członkowskie (Dz.U. L 276 z 10.10.1983).

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 27/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. ustalające wielkości dopuszczalne połowów na 2005 r. i inne związane z nimi warunki dla niektórych zasobów rybnych i grup zasobów rybnych, stosowane na wodach terytorialnych Wspólnoty, oraz w odniesieniu do statków wspólnotowych na wodach, gdzie wymagane są ograniczenia połowowe (Dz.U. L 12 z 14.1.2005, str. 1).

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 423/2004 z dnia 26 lutego 2004 r. ustanawiające środki odnowienia zasobów dorsza; rozporządzenie Rady (WE) nr 811/2004 z dnia 21 kwietnia 2004 r. ustanawiające środki dla odnowy zasobów morszczuka północnego; rozporządzenie Rady (WE) nr 2166/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. ustanawiające środki służące odnowieniu zasobów morszczuka nowozelandzkiego i homarca w Morzu Kantabryjskim i u zachodnich wybrzeży Półwyspu Iberyjskiego; rozporządzenie Rady (WE) nr 388/2006 z dnia 23 lutego 2006 r. ustanawiające wieloletni plan zrównoważonej eksploatacji zasobów soli w Zatoce Biskajskiej.

Przeprowadzono badania w zakresie czterech szczególnych celów kontroli:

- a) Czy dane o połowach są wiarygodne i czy są one skutecznie monitorowane? (bez formułowania opinii na temat jakości indywidualnych deklaracji)
- b) Czy systemy inspekcji są na tyle skuteczne, na ile jest to możliwe?
- c) Czy systemy monitoringu naruszeń są odpowiednio dostosowane i skuteczne?
- d) W jakim stopniu uwzględnia się ryzyko wynikające z istnienia nadmiernej zdolności połowowej?

Podjęcie kontrolne i metodyka kontroli

15. Prace kontrolne Trybunału zasadniczo polegały na analizie systemów gromadzenia danych, inspekcji i sankcji zarówno w centrali Komisji, jak również w państwach członkowskich. Dowody kontroli gromadzono i badano na podstawie wywiadów oraz analiz danych i dokumentów. W celu uzupełnienia, sprawdzenia i potwierdzenia swojej wiedzy na temat systemu, kontrolerzy przeprowadzili serie testów kontrolnych, skupiając się, z jednej strony, na rejestracji połowów, a z drugiej, na sprawozdaniach z inspekcji. Wobec braku szczególnych przepisów przyjęto kryteria zgodne z mającymi zastosowanie w tej dziedzinie podstawowymi standardami ogólnymi uznanymi przez organizacje międzynarodowe ⁽¹⁾.

16. Do kontroli wyznaczono sześć państw członkowskich, kierując się takimi kryteriami, jak wielkość połowów i wyładunków; państwami tymi są: Dania, Hiszpania, Francja, Włochy, Niemcy oraz Zjednoczone Królestwo, reprezentujące wspólnie prawie 70 % wielkości połowów oraz ponad 80 % wartości wyładunków ⁽²⁾. Wizyty na miejscu miały miejsce od kwietnia do listopada 2006 r.

17. Niniejsze sprawozdanie publikowane jest prawie pięć lat po opublikowaniu ostatniego ogólnego rozporządzenia dotyczącego WPRy, w chwili, gdy Komisja przygotowuje się do wszczęcia prac nad wprowadzeniem zmian do rozporządzenia w sprawie „kontroli”, z zamiarem przedstawienia Radzie propozycji tekstu w 2008 r.

⁽¹⁾ Źródłami tych norm są: „Ogólne kryteria działania różnych rodzajów jednostek inspekcyjnych” (ISO/IEC 17 020: 1998); publikacja COSO (Komitetu Organizacji Sponsorujących Komisję Treadwaya, z ang. *Committee of Organizations Sponsoring The Treadway Commission*) „Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym — zintegrowana struktura ramowa” (2004); Biuro Głównego Audytora w Norwegii „Opracowanie na temat zarządzania zasobami rybnymi”; opinia ETO w sprawie modelu jednolitej kontroli (Dz.U. C 107 z 30.4.2004); dokument COM(2003) 130 wersja ostateczna: „Komunikat Komisji skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego — W kierunku jednolitego i skutecznego wdrażania wspólnej polityki rybackiej”, standardy kontroli wewnętrznej Komisji Europejskiej: nr 11 Analiza ryzyka i zarządzanie ryzykiem, nr 17 Nadzór, nr 7 Wyznaczanie celów, nr 10 Monitorowanie wyników oraz nr 9 Roczny plan zarządzania.

⁽²⁾ Dane na temat połowów w 2003 r. oraz wyładunków w 2002 r. opublikowane przez Eurostat.

UWAGI

Wątpliwej jakości dane na temat wykorzystania kwot, monitorowane w sposób pobieżny

18. Podstawą systemu TAC i kwot jest ilościowe ograniczenie połowów. Jakość wdrożenia tego systemu uwarunkowana jest zarówno istnieniem systemu rejestracji i zatwierdzania (patrz: załącznik 1) pozwalającego na uzyskanie wyczerpujących i wiarygodnych danych, jak również funkcjonowaniem skutecznego systemu monitorowania tych danych w celu uniknięcia przekraczania kwot. Jednakże żaden z tych dwóch systemów nie spełnia całkowicie tych kryteriów.

Krajowe systemy rejestracji połowów obciążone licznymi wadami

19. Krajowe systemy gromadzenia, zatwierdzania i opracowywania danych o połowach charakteryzują liczne niedociągnięcia, niekiedy poważne, powodujące, że przekazywane Komisji dane są wątpliwej jakości.

Niekompletne dane w deklaracjach oraz podatne na naruszenia krajowe systemy gromadzenia danych

20. Monitoring wykorzystania kwot oparty jest na systemie deklaracji obejmującym trzy zasadnicze rodzaje dokumentów, które sporządzane są przez rybaków lub kupujących z pierwszej ręki: dziennik połowowy ⁽³⁾, deklaracja wyładunkowa ⁽⁴⁾ oraz karta sprzedaży ⁽⁵⁾. Dokumenty te lub ich kopie, zależnie od przypadku, muszą zostać przekazane władzom państwa członkowskiego, pod którego banderą pływa statek i/lub państwa, w którym nastąpił wyładunek i/lub państwa, w którym miała miejsce pierwsza sprzedaż: co oznacza, że zaangażowanych państw może być aż trzy. Państwem członkowskim odpowiedzialnym za przekazanie Komisji danych o połowach pozostaje zawsze państwo, w którym miał miejsce wyładunek; może być to zatem inne państwo niż to, którego kwot dotyczyć będą dane połowy, a które jest państwem bandery statku.

⁽³⁾ Dziennik połowowy jest dokumentem, w którym kapitan statku prowadzi dla każdego gatunku dzienny rejestr szacunkowych ilości złowionych i przechowywanych na pokładzie wraz z podaniem daty i miejsca połowu; kopia dziennika winna zostać przekazana władzom państwa członkowskiego, pod którego banderą pływa statek; rozporządzenie (EWG) nr 2807/83; załącznik IV, pkt 4.

⁽⁴⁾ Deklaracja wyładunkowa jest dokumentem, w którym kapitan określa dla każdego gatunku dokładną ilość wyładunku; jedna kopia deklaracji winna zostać przekazana władzom państwa członkowskiego, pod którego banderą pływa statek, a kolejna władzom państwa, w którym ma miejsce wyładunek, w przypadku gdy państwo wyładunku nie jest państwem bandery statku; rozporządzenie (EWG) nr 2807/83; załącznik IV, pkt 4.

⁽⁵⁾ Karta sprzedaży jest dokumentem sporządzanym przez ośrodki aukcyjne lub kupujących z pierwszej ręki, w którym podaje się, dla każdego gatunku, wagę i obszar geograficzny pochodzenia; musi ona zostać przekazana władzom państwa członkowskiego, na którego terytorium ma miejsce wprowadzenie na rynek po raz pierwszy; rozporządzenie (EWG) nr 2847/93, art. 9.

Zbyt elastyczne ramy prawne ustanowione przez Radę

21. Warunki ustalania danych zawartych w deklaracjach, określone przepisami wspólnotowymi, stanowią pierwszy słaby punkt systemu. W rzeczywistości nie gwarantują one uzyskania maksymalnie prawdziwych i dokładnych danych:

- a) zgodnie z obecnymi przepisami dzienniki połowowe muszą zostać przekazane w terminie 48 godzin od zakończenia wyładunku⁽¹⁾, pomimo tego, że wszystkie informacje, którą winny być wpisane, powinny zostać naniesione przed rozpoczęciem wyładunku; w rezultacie często zdarza się, że rybak, przed zakończeniem wypełniania deklaracji połowowych, wie, czy będzie podlegał inspekcji, co może mieć wpływ na jakość deklarowanych przez niego liczb. Prace Komisji wykazały, że — przy zachowaniu tych samych pozostałych zmiennych — w przypadku inspekcji wyładunku deklarowane ilości są wyższe⁽²⁾;
- b) ważenie wyładowywanych ilości nie jest powszechnie obowiązującym wymogiem wspólnotowym. W niektórych przypadkach ilości wpisywane do deklaracji są jedynie szacunkami, w mniejszym lub większym stopniu odpowiadającymi rzeczywistości i w mniejszym lub większym stopniu precyzyjnymi;
- c) margines tolerancji dla szacunkowych ilości deklarowanych w dzienniku połowowym, ustalony na 20 %, nie pozwala na stosowanie sankcji w przypadku praktyki zaniżania ilości nawet do 36 % w sytuacjach, kiedy nie przeprowadza się kontroli wyładunku⁽³⁾;
- d) odnośnie do kart sprzedaży, rozbieżność interesów kupującego i sprzedającego powinna być gwarancją jakości zawartych w kartach informacji, lecz nie zawsze ma to miejsce w praktyce. W rzeczywistości, w przypadku niektórych rodzajów rybołówstwa, niektóre podmioty kontrolują jednocześnie czynności połowowe oraz działania związane z przetwórstwem lub dystrybucją.

22. Zdając sobie sprawę z tych uchybień, Komisja wprowadziła w przypadku niektórych szczególnych rodzajów rybołówstwa postanowienia szczegółowe mające na celu usunięcie niektórych wad. I tak, w ramach planów odbudowy zasobów, margines tolerancji został obniżony do 8 % oraz wprowadzono obowiązek ważenia podczas sprzedaży aukcyjnej, jak również natychmiastowego składania dziennika połowowego z chwilą wejścia do portu. Niektóre państwa członkowskie poszły dalej, rozszerzając lub upowszechniając tego typu przepisy.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2807/83, załącznik IV, pkt 4.2.

⁽²⁾ Różnica ta wyniosła aż 48,7 % w przypadku wyładunku dorsza w Polsce; źródło: DG ds. Rybołówstwa: Evaluation Report Catch Registration Baltic Sea 2005 to 2006 (Sprawozdanie z oceny systemu rejestracji połowów na Morzu Bałtyckim w latach 2005–2006).

⁽³⁾ Zakładając, że wielkość połowu wynosi dokładnie 1 000 kg, zadeklarowana w dzienniku połowowym wielkość 800 kg zmieści się w granicach tolerancji w przypadku kontroli wyładunku; jeśli jednak kontrola nie zostanie przeprowadzona, wpisanie w deklaracji wyładunkowej 640 kg wykaże 20 % różnicę w stosunku do wielkości podanej w dzienniku połowowym; jeśli różnica ta zostanie wykryta, nie będzie można zastosować sankcji, choć rzeczywista wartość zaniżenia wynosi 36 %.

23. Ponadto, zgodnie z rozporządzeniem opublikowanym w grudniu 2006 r.⁽⁴⁾, przewidziane jest częściowe i stopniowe zastępowanie deklaracji papierowych elektronicznym systemem deklaracji. Jego wprowadzenie powinno przełożyć się na korzyści w postaci oszczędności czasu, zwiększenia wiarygodności informacji oraz ograniczenia kosztów. Co więcej, obowiązek przekazania danych z dziennika połowowego przed wejściem do portu pozwoli na wyeliminowanie uchybienia kontroli wynikającego z dopuszczalnego terminu 48 godzin na złożenie dokumentu w formie papierowej. Jednakże zobowiązanie to zacznie obowiązywać dopiero 24 miesiące po wejściu w życie przepisów wykonawczych, które muszą jeszcze zostać opracowane i przyjęte.

24. Jeden z krajów pozostających poza UE — Norwegia — wprowadził przepisy ściślej regulujące operacje sprzedaży oraz zapewniające lepsze zabezpieczenia. Po dokonaniu ostatniego połowu rybak przekazuje organizacji zajmującej się sprzedażą szczegółowy wykaz swojego ładunku, który tego samego dnia zostaje sprzedany na aukcji elektronicznej⁽⁵⁾, jeszcze przed wyładunkiem i obowiązkowym ważeniem; karta sprzedaży jest sporządzana i podpisywana przez kupującego i rybaka, zanim statek opuści nabrzeże; fakt, że przedmiot sprzedaży i dokumenty potwierdzające transakcję znajdują się w tym samym miejscu i czasie, ułatwia pracę inspektorów.

Połowy nieuwzględniane w systemie gromadzenia danych: odrzuty do morza

25. Duże ilości ryb, na ogół martwych, są wyrzucane za burtę albo ze względu na przepisy⁽⁶⁾, albo z przyczyn ekonomicznych⁽⁷⁾. Zjawisko to, oceniane na 13 % dla obszaru północno-wschodniego Atlantyku⁽⁸⁾, stanowi nie tylko znaczne marnotrawstwo zasobów, lecz także powoduje obniżenie jakości informacji wykorzystywanych przez naukowców zajmujących się oceną stanu stad rybnych.

26. Z kolei w Norwegii, odwrotnie, jeśli rybak złowi ryby, do których połowu nie jest upoważniony, nie ma on prawa wyrzucić ich z powrotem do morza. Aby zakaz ten był jak najbardziej neutralny dla rybaka pod względem ekonomicznym, dostaje on niewielką część przychodów ze sprzedaży tych „nielegalnie” złowionych ryb w celu pokrycia poniesionych przez niego kosztów, a pozostała część zasila fundusze publiczne.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1966/2006 z dnia 21 grudnia 2006 r. w sprawie elektronicznej rejestracji i raportowania działalności połowowej oraz w sprawie środków teledetekcji (Dz.U. L 409 z 30.12.2006).

⁽⁵⁾ Sprzedaż aukcyjna nie odbywa się w żadnym konkretnym fizycznym miejscu, lecz stanowi wyłącznie całkowicie z informatyzowany system, za pomocą którego organizacja zajmująca się sprzedażą przekazuje kupującemu informacje o połowach statków przebywających jeszcze na morzu; nabywcy składają oferty, nie obejrzawszy towaru.

⁽⁶⁾ Rybakom nie wolno wyładowywać ryb, które nie spełniają wymogu minimalnej wielkości lub należą do gatunku, którego połów nie jest dozwolony (wykorzystana kwota, brak licencji itd.).

⁽⁷⁾ Rybacy wolą nie przechowywać na pokładzie gatunków o małej wartości, które wymagają nakładu pracy i zajmują miejsce w ładowni, a w przypadku gatunków objętych kwotami — sztuk, które z uwagi na swoją wielkość posiadają relatywnie niską wartość.

⁽⁸⁾ Odrzuty w rybołówstwie morskim na świecie; *Uaktualnienie*, FAO, 2005.

Niepełny lub opóźniony pobór danych

27. Po pierwsze, w niektórych państwach członkowskich pewne rodzaje działalności połowowej nie są zupełnie objęte systemem gromadzenia zawartych w deklaracjach danych o połowach:

- a) w Hiszpanii żadne z połowów realizowanych przez statki o długości poniżej 10 metrów nie są brane pod uwagę w ramach monitoringu wykorzystania kwot, choć statki te stanowią znaczną część krajowej floty (1);
- b) we Francji działalność na Morzu Śródziemnym oraz w departamentach zamorskich nie jest w żaden sposób monitorowana przez krajowy system przetwarzania danych statystycznych.

28. Po drugie, niektóre państwa członkowskie nie wprowadziły jeszcze do swoich systemów informatycznych poboru danych z jednej lub dwóch z trzech kluczowych deklaracji, pomimo tego, że w niektórych przypadkach jest to wymagane od ponad 20 lat:

- a) we Francji deklaracje wyładunkowe są wymagane przez władze krajowe dopiero od 2005 r., a w 2006 r. nadal nie były one uwzględniane w krajowym systemie monitoringu danych o połowach;
- b) we Włoszech oraz w Hiszpanii monitoring wykorzystania kwot prowadzony jest na podstawie tylko jednego rodzaju dokumentu;
- c) w Hiszpanii i we Francji karty sprzedaży dotyczące produktów mrożonych nie podlegają rejestracji, choć reprezentują one znaczące ilości (2);
- d) w Wielkiej Brytanii wprowadzono obowiązek rejestracji kart sprzedaży dopiero w roku 2006.

29. Co więcej, funkcjonujące w państwach członkowskich systemy gromadzenia danych nie zawsze umożliwiają stwierdzenie braku pewnych dokumentów oraz zażądanie ich przedstawienia:

- a) we Francji, według danych urzędu odpowiedzialnego za centralizację danych o połowach, w przypadku 5 % statków o długości ponad 10 metrów nie zarejestrowano żadnych danych o połowach za rok 2005;
- b) w Wielkiej Brytanii nie ma systemu weryfikacji kompletności kart sprzedaży przedkładanych w odniesieniu do statków o długości poniżej 10 metrów, mimo tego, że karty te stanowią jedyne źródło informacji w ramach monitoringu połowów realizowanych przez tę część floty;

(1) Statki o długości poniżej 10 metrów stanowią 67 % floty pod względem liczby statków oraz odpowiednio 11 % i 3 % pod względem możliwości wyrażonych w kW i GT.

(2) W Hiszpanii zgodnie z danymi dostarczonymi przez poddyrekcję generalną ds. wprowadzania do obiegu w Ministerstwie Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności, stanowiły one 298 000 ton w 2005 r.; we Francji według danych INSEE (Krajowego Instytutu Statystyki i Badań) stanowiły one 40 % ilości wyładunkowych w 2005 r.

- c) w Hiszpanii, Francji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie nie istnieją systemy sprawdzania kolejności numeracji deklaracji w celu upewnienia się co do ich kompletności;

- d) w Danii, Francji, Włoszech, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie nie przeprowadza się systematycznych kontroli spójności danych VMS (3) z danymi zawartymi w deklaracjach; w czterech spośród tych pięciu państw, w których Trybunał przeprowadził w tym zakresie badania, stwierdzone zostały znaczne nieprawidłowości, co do których właściwe organy nie były w stanie przedstawić wystarczających wyjaśnień.

30. Wreszcie, opóźnienia w gromadzeniu i zatwierdzaniu danych mogą również mieć ujemny wpływ na ich kompletność. Ma to miejsce w przypadkach, w których dane o połowach nie zostaną potwierdzone przed ostatecznym terminem przekazania Komisji końcowych danych za rok ubiegły. Stwierdzono kilka przypadków tego typu nieprawidłowości:

- a) w Wielkiej Brytanii korekty wprowadzone po ostatecznym terminie 15 lutego 2006 r. (4) doprowadziły do ujawnienia przekroczeń kwot za rok 2005 w przypadku trzech stad oraz zwiększenia zarejestrowanych już wcześniej przekroczeń w przypadku trzech innych;
- b) we Włoszech urząd odpowiedzialny za monitoring kwot otrzymał osiem dodatkowych deklaracji dotyczących tuńczyka błękitnopłetwego po ostatecznym terminie zatwierdzenia końcowych danych liczbowych; deklaracje złożył rybak, który zdziwiony był, że urząd obniżył jego indywidualną kwotę na nowy rok z powodu małej ilości zgłoszonych połowów za rok 2005; po uwzględnieniu zgłoszonych dodatkowo ilości okazało się, że została przekroczona kwota krajowa.

Kontrole zatwierdzające o ograniczonym zakresie i nie zawsze skuteczne

Żadne z kontrolowanych państw członkowskich nie było w stanie wskazać wszystkich nieprawidłowości występujących w deklaracjach

31. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi (5) każde państwo członkowskie zobowiązane jest do opracowania systemu zatwierdzania opartego w szczególności na kontrolach krzyżowych oraz weryfikacji danych pochodzących z różnych obowiązkowych deklaracji, jak również danych VMS. Ponadto przepisy przewidują, że w celu ułatwienia przeprowadzania określonych powyżej weryfikacji każde państwo członkowskie opracuje komputerową bazę danych, nie precyzując jednak ani charakteru, ani zakresu kontroli zatwierdzających, które mają być przeprowadzane.

(3) System, za pomocą którego statki w regularnych odstępach czasu przekazują informację na temat swojej pozycji jednostkom kontroli.

(4) Częściowo z powodu opóźnień w rejestracji, a częściowo z powodu wykrycia przez ekspertów krajowych niezgłoszonych wyładunków.

(5) Rozporządzenie (EWG) nr 2847/93, art. 19.

32. Żadne z państw członkowskich nie dysponowało całkowicie zintegrowanym systemem zatwierdzania, tj. takim, który umożliwiałyby automatyczną i systematyczną kontrolę wszystkich danych o takim samym charakterze:

- a) w żadnym z kontrolowanych państw członkowskich nie przeprowadza się automatycznych i systematycznych kontroli krzyżowych zgodności danych zawartych w trzech najważniejszych deklaracjach ani też kontroli zgodności z odpowiednimi danymi VMS;
- b) we Francji, gdzie nie uwzględniano deklaracji wyładunkowych, system zatwierdzania polegał na uzupełnianiu niekompletnych ⁽¹⁾, a czasem niewłaściwych ⁽²⁾ danych dotyczących sprzedaży, danymi szacunkowymi pochodzącymi z dzienników połowowych;
- c) we Włoszech stosowanie jednej deklaracji na potrzeby monitoringu jedyne gatunku objętego kwotą uniemożliwiło jakiegokolwiek porównanie danych; ponadto w roku 2005 i częściowo 2006 stosowany model był niezgodny z przepisami wspólnotowymi;
- d) w Danii i Hiszpanii dane z deklaracji wyładunkowych oraz kart sprzedaży porównywano ze sobą jedynie w przypadku kontroli bezpośrednich.

33. Co więcej, w żadnym ze skontrolowanych państw członkowskich, z wyjątkiem Niderlandów, danych liczbowych uzyskanych w wyniku obliczeń wykonanych podczas kontroli bezpośrednich nie uwzględnia się w systemie zatwierdzania deklaracji połowowych, choć są one *a priori* bardziej wiarygodne niż dane uzyskane z deklaracji.

Nie zawsze w wyniku wykrycia nieprawidłowości przez państwa członkowskie podejmuje się odpowiednie działania

34. Kontrole krzyżowe nie są wystarczająco udokumentowane, aby można było stwierdzić, czy zostały one rzeczywiście przeprowadzone oraz czy w wyniku wykrycia nieprawidłowości podjęto odpowiednie działania; wniosek ten dotyczy wszystkich państw członkowskich.

35. We Francji uwarunkowania prawne stanowią przyczynę osłabienia systemu zatwierdzania. W rzeczywistości, w organach administracji krajowej toczy się debata na temat statystycznego lub niestatystycznego charakteru danych z deklaracji. Toteż wobec braku pewności prawnej służby odpowiedzialne za przetwarzanie danych o połowach nie informują inspektorów w sposób systematyczny o wykrytych rozbieżnościach przekraczających margines tolerancji.

⁽¹⁾ Uwzględnia się jedynie dane na temat sprzedaży aukcyjnej, choć znaczna część sprzedaży (ponad 20 % ilości wyładowanych) realizowana jest w poza aukcjami.

⁽²⁾ Dane na temat sprzedaży aukcyjnej obejmują sprzedaż towaru, który, jako że został wyładowany w innym państwie członkowskim, powinien zostać zgłoszony Komisji przez to właśnie państwo, a nie przez Francję.

36. Wreszcie, wady systemów zatwierdzania umożliwiły Trybunałowi wskazanie, we wszystkich skontrolowanych państwach członkowskich nieprawidłowości występujących w deklaracjach ⁽³⁾, których wcześniej nie wykryto ani wobec których nie podjęto żadnych kroków.

Brak integracji i harmonizacji na poziomie wspólnotowym

Bardzo ograniczone współdziałanie systemów różnych państw członkowskich ma negatywny wpływ na kompletność mechanizmów kontrolnych

37. Brak współdziałania i wzajemnych połączeń między różnymi krajowymi systemami gromadzenia danych o połowach ogranicza możliwości kontroli, zmniejszając w ten sposób zakres skuteczności systemów zatwierdzania. Na przykład w przypadku gdy pierwsza sprzedaż ma miejsce w państwie innym niż państwo bandery statku lub państwo miejsca wyładunku, nie ma możliwości przeprowadzenia automatycznej kontroli krzyżowej danych ujętych w karcie sprzedaży, z jednej strony, z danymi zawartymi w dzienniku połowowym i deklaracjach wyładunkowych, z drugiej strony ⁽⁴⁾.

Nieprecyzyjne i niespójne krajowe współczynniki przeliczeniowe

38. TAC oraz kwoty są ustalane w tonach wyrażonych jako równoważnik żywej wagi, tj. wagi całej ryby w momencie połowu. Z kolei w dokumentach deklaracji służących jako punkt odniesienia dla monitoringu połowów ⁽⁵⁾ stosuje się wagę netto. Różnica między tymi dwiema wartościami jest głównie spowodowana krojeniem ryb na pokładzie statku. W celu przeliczenia jednej wartości na drugą stosuje się współczynniki przeliczeniowe. Współczynniki te oparte są na danych wynikających z wcześniejszych praktyk ⁽⁶⁾, których nigdy dokładnie nie zweryfikowano i które często różnią się między sobą w zależności od państwa członkowskiego. Skutkiem jest brak precyzji w zatwierdzanych ilościach połowowych oraz nieuzasadnione i czasem znaczne rozbieżności w wartościach tonażu, uwzględnianych do celów monitoringu kwot w zależności od tego, w którym państwie nastąpił wyładunek ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ W szczególności istnienie rozbieżności przekraczających określony w przepisach margines tolerancji między ilościami podawanymi w deklaracjach wyładunkowych i/lub kartach sprzedaży a wartościami figurującymi w dziennikach połowowych.

⁽⁴⁾ Zgodnie z rozporządzeniem (EWG) 2847/93 kopia dziennika połowowego oraz kopia deklaracji wyładunkowej przekazywane są zarówno organom państwa, w którym miał miejsce wyładunek, jak również organom państwa bandery statku, jednakże karta sprzedaży przekazywana jest jedynie właściwym organom państwa, na którego terytorium miało miejsce po raz pierwszy wprowadzenie towaru na rynek.

⁽⁵⁾ Deklaracje wyładunkowe oraz karty sprzedaży.

⁽⁶⁾ Zanim wprowadzono wspólnotowy system TAC i kwot.

⁽⁷⁾ 100 kg wypatroszonego świeżego dorsza odpowiadać będzie wykorzystaniu kwoty o wartości 124 kg, jeśli wyładunek ma miejsce we Francji, oraz 111 kg, jeśli ma on miejsce na Litwie;

100 kg wypatroszonej/bez głów świeżej żabnicy odpowiadać będzie wykorzystaniu kwoty o wartości 250 kg, jeśli wyładunek ma miejsce w Szwecji, a 325 kg w Niemczech.

Poważne problemy z prześledzeniem ścieżki danych w dwóch przypadkach skontrolowanych państw

39. W dwóch kontrolowanych państwach nie zagwarantowano możliwości prześledzenia ścieżki danych, tzn. że nie było możliwe sprawdzenie, czy przekazywane Komisji zagregowane dane rzeczywiście odpowiadają sumie indywidualnych zatwierdzonych danych. Mamy tu do czynienia z poważną nieprawidłowością, jako

że nie jest możliwe powiązanie danych wykorzystywanych w monitoringu kwot z danymi figurującymi w indywidualnych deklaracjach:

- a) we Francji w przypadku sześciu przeanalizowanych gatunków całkowite wartości podane w szczegółowym wykazie sporządzonym przez organy krajowe znacznie różniły się od ostatecznych danych liczbowych, które przekazano Komisji (patrz: tabela 1); organy francuskie wyjaśniły przypuszczalne powody tych rozbieżności, lecz nie były w stanie dokonać uzgodnienia danych;

Tabela 1

	Gatunki (w tonach)					
	ANF (Żabnica)	BFT (Tuńczyk błękitno- płetwy)	COD (Dorsz)	HKE (Morszczuk)	SRX (Raja)	WHG (Witlinek)
Wartość całkowita podana w szczegółowym wykazie przekazany kontrolerom	19 910,5	1 683,1	5 537,7	13 167,4	56,9	13 391,4
Dane przekazane DG ds. Rybołówstwa	15 981,9	1 864,4	6 528,9	7 425,1	48,5	12 914,4
Rozbieżność (w tonach)	3 928,6	- 181,3	- 991,2	5 742,3	8,4	477,0
Rozbieżność (w %)	24,6 %	- 9,7 %	- 15,2 %	77,3 %	17,3 %	3,7 %

- b) w Hiszpanii, w odniesieniu do roku 2005, dane liczbowe przekazane Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej (DG ds. Rybołówstwa), dotyczące wyładunków ze statków hiszpańskich na terenie Hiszpanii, są o około 40 % ⁽¹⁾ niższe niż dane zarejestrowane w krajowych bazach danych; władze hiszpańskie przyznały, że w deklaracjach przedstawianych DG ds. Rybołówstwa wystąpiły pominięcia o wartości 148,5 tys. ton dotyczące gatunków nieobjętych kwotami, lecz nie były w stanie udzielić wyjaśnień co do pozostałych rozbieżności o wartości 20,5 tys. ton;

- c) ponadto we Włoszech, mimo że w dokumencie sporządzonym przez służby centralne stwierdzono wyładowanie 97,5 ton tuńczyka błękitnopłetwego w 2005 r. w strefie kompetencji Salerno, podczas kontroli na miejscu odpowiedzialne jednostki kontroli utrzymywały, że w roku tym nie miały miejsca żadne wyładunki tego gatunku. Spośród siedmiu deklaracji połowowych stanowiących potwierdzenie wyładowanych ilości dwie wskazywały porty w innym regionie. Analiza sygnałów VMS nie pozwoliła ustalić dokładnej lokalizacji rzeczonych statków we wskazanym dniu wyładunku ⁽²⁾.

⁽¹⁾ 262,9 tys. ton wobec 431,9 tys. ton, co daje rozbieżność równą 169,0 tys. ton.

⁽²⁾ W rzeczywistości dwa statki nie były wyposażone w ten system, a w przypadku pięciu pozostałych nie odebrano żadnego sygnału w dniu wyładunku (jeden z tych statków nie emitował już sygnałów od ponad trzech lat przed wskazaną datą wyładunku, inny od ponad dwóch lat).

Dane dotyczące monitoringu kwot ostatecznie okazują się wątpliwej jakości

Brak kompleksowej kontroli oraz systemu certyfikacji w państwach członkowskich

40. Żadne z kontrolowanych państw członkowskich nie poddało swoich systemów gromadzenia i zatwierdzania danych o połowach kompleksowej kontroli, która miałaby w szczególności na celu ocenę jakości aplikacji informatycznych. Podobnie, uzyskiwane dzięki tym systemom dane, które przekazywano Komisji, nigdy nie zostały poddane procedurze certyfikacji przez niezależną jednostkę.

41. Jednakże w pierwotnej wersji rozporządzenia ustanawiającego system kontroli ⁽³⁾ przewidziano, że każde państwo członkowskie przedłoży Komisji, w ciągu pierwszego roku od dnia wejścia w życie rozporządzenia, sprawozdanie zawierające informacje o sposobie zbierania i weryfikowania danych, określając wiarygodność takich danych. W dalszych przepisach obowiązek ten nie został podtrzymany ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2847/93, art. 19 ust. 5.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2846/98, art. 1 ust. 13 lit. c).

Komisja jest świadoma tej sytuacji

42. Komisja jest świadoma, że dane, które otrzymuje, są wątpliwej jakości i wypowiedziała się już publicznie na ten temat ⁽¹⁾.

43. Niemniej jednak, posługując się właśnie tymi danymi o wątpliwej jakości, Komisja stara się zapobiec przekraczaniu kwot, a w stosownych przypadkach stosować sankcje.

Niewystarczający monitoring ze strony Komisji

44. Jako że to państwa członkowskie są przede wszystkim odpowiedzialne za zarządzanie systemem kwot i ich monitoring, to one powinny podejmować kroki niezbędne w celu uniknięcia przekroczeń kwot, w szczególności polegające na zamykaniu, w razie konieczności, odpowiednich łowisk. Do Komisji natomiast należy sprawdzenie, czy państwa członkowskie wypełniają swoje obowiązki. W tym celu ma ona możliwość wstrzymać połowy danego stada z własnej inicjatywy ⁽²⁾.

Niewystarczający system informatyczny

45. System informatyczny, za pomocą którego Komisja otrzymuje comiesięcznie dane o połowach, przygotowane przez państwa członkowskie, posiada liczne wady. Przede wszystkim, jak stwierdzono powyżej, przekazywane informacje są wątpliwej

jakości. Co więcej, nie wszystkie państwa członkowskie przekazują swoje sprawozdania systematycznie w przewidzianych terminach, co ogranicza możliwość reagowania przez Komisję. Ponadto, ponieważ informacje są kumulowane w ciągu roku, nie jest możliwe ani przeprowadzanie badań spójności danych z roku na rok we wskazanych okresach ani wykrywanie opóźnień w przetwarzaniu danych. Wreszcie, z powodu braku pewnych prostych testów logicznych nie jest możliwe natychmiastowe wykrywanie nawet poważnych nieprawidłowości występujących w deklaracjach ⁽³⁾.

Brak oceny jakości danych

46. Komisja nie dokonuje porównania danych przekazywanych DG ds. Rybołówstwa w ramach wdrażania polityki rybackiej z danymi o tym samym charakterze pochodzącymi z Eurostatu ⁽⁴⁾, a w niektórych przypadkach znacznie się różniącymi.

47. Od roku 1999 Komisja dysponuje prawem dostępu do kopii krajowych plików informatycznych ⁽⁵⁾. Powinno to umożliwić Komisji ocenę jakości danych, które są jej przekazywane. Jednakże odnośnie do danych o połowach Komisja po raz pierwszy skierowała do państw członkowskich prośbę w tej sprawie dopiero w roku 2007. Komisja swoje nikłe wykorzystanie przysługującego jej prawa tłumaczy faktem, że jej jednostki kontroli i inspekcji nie dysponują wystarczającą kadrą pracowniczą o odpowiednich kwalifikacjach w zakresie analizy, przetwarzania i kontroli danych.

Tabela 2

Przykłady rozbieżności pomiędzy danymi DG ds. Rybołówstwa a danymi Eurostatu

2005 tuńczyk błękitnopłetwy (BFT)				(w tonach)	
Państwo członkowskie	Kwota	Dane DG ds. Rybołówstwa	Dane Eurostatu	Różnica	
				tony	%
Francja	6 983	8 936	9 726	- 791	- 8,8 %
Włochy	4 888	4 879	4 272	607	12,4 %
Hiszpania	5 857	5 850	5 650	200	3,4 %

⁽¹⁾ W dokumencie „Compliance Scoreboard 2005”, str. 12, Komisja stwierdza: „Dane przekazywane Komisji przez państwa członkowskie oparte są na deklaracjach połowowych i wyladunkowych sporządzanych przez właścicieli statków lub ich agentów. Zdaniem Komisji dane te nie zawsze odzwierciedlają stan faktyczny. W sprawozdaniach naukowych wielokrotnie podkreślano, że możliwość podawania błędnych lub zaniżonych wartości połowowych lub wyladunkowych może mieć negatywny wpływ na ważne szacunki dotyczące stada, a uwagi formułowane od kilku lat przez inspektorów komisyjnych potwierdzają te podejrzenia”. http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/control_enforcement/scoreboard/archives/scoreboard2005/management_en.htm

⁽²⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2847/93, art. 21 ust. 3.

⁽³⁾ W ten sposób w 2005 r. władze włoskie mogły zgłosić w deklaracji połowy tuńczyka błękitnopłetwego, gatunku objętego kwotą, w rubryce odnoszącej się do gatunków nieobjętych kwotą połowową.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1382/91 z dnia 21 maja 1991 r. w sprawie przekazywania danych na temat wyladunków produktów rybołówstwa w państwach członkowskich (Dz.U. L 133 z 28.5.1991, str. 1).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2846/98 z dnia 17 grudnia 1998 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli nad wspólną polityką rybołówstwa (Dz.U. L 358 z 31.12.1998, str. 5).

Ograniczony monitoring

48. System monitoringu i ostrzegania ustanowiony przez Komisję polega na przeprowadzaniu dla każdego stada objętego kwotą ⁽¹⁾ automatycznego porównania wysokości kwot i zgłaszanych wielkości połowów. Kiedy poziom wykorzystania zasobów osiągnie uprzednio zdefiniowany próg, wysyłane jest ostrzeżenie do zainteresowanego państwa członkowskiego wzywające je do poinformowania o środkach, jakie zamierza ono podjąć.

49. Opóźnienia związane z deklaracjami połowowymi oraz monitoringiem handlu kwotami między państwami członkowskimi, do których dodać należy złożoność, do jakiej przyczyniają się warunki specjalne ⁽²⁾, możliwość rekompensat, przeniesień lub proporcjonalnych odliczeń w roku następnym i pod różnymi warunkami, jak również niewielka ilość personelu zajmującego się tymi kwestiami, przyczyniają się do obniżenia skuteczności procedury. W 2005 r. system ten nie był w stanie zapobiec 26 przypadkom oficjalnych przekroczeń kwot, z których 11 stanowiło znaczne przekroczenia ⁽³⁾.

Ograniczone możliwości działania

50. Komisja ma prawo zamknąć łowisko z własnej inicjatywy ⁽⁴⁾. Jednakże konieczność zebrania wystarczających dowodów, aby uzyskać pewność, że kwota została wyczerpana, w praktyce ogranicza zastosowanie tego uprawnienia jedynie do stad, z którymi związana jest niewielka liczba statków i wyladunków. Ponadto, chcąc uniknąć ryzyka prawnego, Komisja przed podjęciem jakichkolwiek działań stosuje bardzo wysoki poziom zaufania, co odsuwa odpowiednio moment powzięcia decyzji, a także obniża skuteczność zastosowanych środków.

51. Podsumowując, monitoring kwot jest niedostateczny, ponieważ opiera się na niepewnych danych, poddawanych jedynie ograniczonej kontroli ze strony Komisji, a także dlatego, że nie ma faktycznej możliwości podjęcia działań przymuszających. Co więcej, kontrole administracyjne, nawet jeśli są skuteczne, nie zawsze gwarantują, że podawane w deklaracjach informacje są prawdziwe. Muszą one zostać uzupełnione o kontrole bezpośrednie.

⁽¹⁾ 229 w 2005 r.

⁽²⁾ Przykładowo, czasami możliwe jest zaliczenie na poczet niektórych kwot połowów zrealizowanych w innej strefie przez pewien okres w trakcie roku i w pewnych granicach lub też w przypadku niektórych gatunków możliwe jest częściowe zaliczenie dodatkowych połowów innych gatunków na poczet dozwolonych ilości gatunków objętych kwotami.

⁽³⁾ Znaczne przekroczenie: przekroczenie kwoty o ponad 5 % i/lub TAC o ponad 10 % i/lub o ponad 100 ton; po wykryciu 26 przekroczeń wartość każdego z nich odjęto od odpowiedniej kwoty na rok 2006; rozporządzenie (WE) nr 742/2006.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (EWG) nr 2847/93, art. 21 ust. 3 oraz rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 26 ust. 4.

Ograniczona skuteczność inspekcji krajowych

52. Powodzenie polityki zrównoważonego zarządzania zasobami rybnymi uzależnione jest od skutecznego stosowania różnych przepisów. Wiąże się to z istnieniem skutecznych systemów kontroli i inspekcji, które są w stanie zapobiegać naruszeniom oraz je wykrywać. W tym celu potrzebne są ogólne standardy referencyjne, wystarczająca presja kontroli oraz optymalizacja działań inspekcyjnych. Trybunał nie był w stanie sprawdzić istnienia żadnego z tych trzech składników.

Brak ogólnych standardów kontroli

Brak ogólnych standardów ...

53. Przepisy prawa wspólnotowego zobowiązują państwa członkowskie do podejmowania kroków niezbędnych do zapewnienia skutecznej kontroli i inspekcji w zakresie stosowania zasad WPRyb ⁽⁵⁾. Jednakże nie sformułowano wytycznych, które definiowałyby te pojęcia.

54. W następstwie reformy WPRyb w 2002 r., a w szczególności w ramach planów odbudowy zasobów, Komisja wprowadziła do przepisów standardy inspekcji, cele ilościowe kontroli oraz obowiązek stworzenia krajowych programów kontrolnych. Są one jednak ograniczone do szczególnych przypadków, istnieje też ryzyko, że mnożenie takich wymogów będzie prowadziło do nadmiaru oraz zagmatwania zobowiązań, które trudno będzie koordynować i wypełniać bez znacznego osłabienia poziomu kontroli łowisk nieobjętych tymi planami.

... prowadzi do rozbieżnych i niechętnie przyjmowanych praktyk ...

55. Wobec braku standardów wspólnotowych każde państwo członkowskie wdrożyło, w zakresie swoich kompetencji, swój własny system o specyficznych cechach. Takie rozbieżności w podejściach różnych państw skutkują rozbieżnymi procedurami i praktykami. Różnorodność taka daje podmiotom możliwość odrzucenia praktyk, które wydają im się dyskryminacyjne, kwestionowania trafności WPRyb, co w konsekwencji zmniejsza ich gotowość do respektowania jej zasad.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 23.

... oraz ogranicza zakres ocen Komisji

56. Obowiązkiem Komisji jest ocena i kontrola stosowania zasad WPRyb przez państwa członkowskie ⁽¹⁾, a w szczególności sposobu, w jaki wywiązują się one z obowiązku wdrożenia skutecznego systemu kontroli i inspekcji. Rezultaty prac Komisji publikowane są w sprawozdaniach trzyletnich ⁽²⁾.

57. Nie mając do dyspozycji odpowiednich przepisów oraz nie opracowawszy powszechnie uznawanych standardów, Komisja nie przeprowadziła ogólnych ocen systemów funkcjonujących w państwach członkowskich. Komisja ma skłonność do koncentrowania swoich czynności inspekcyjnych na procedurach systemów krajowych, które uregulowane są przepisami szczegółowymi. Istotnie, jedynie tak prowadzone czynności inspekcyjne prowadzą do sformułowania wniosków, które mogą być wykorzystywane w postępowaniach spornych. Podejście to jednak nie pozwala Komisji zająć stanowiska w kwestii skuteczności całości systemów inspekcji i kontroli, których zapewnienie jest obowiązkiem każdego państwa członkowskiego na mocy przepisów wspólnotowych.

58. Ze swojej strony Trybunał oceniał skuteczność systemów inspekcji i kontroli różnych kontrolowanych państw członkowskich, posługując się standardami mającymi zastosowanie do wszystkich systemów kontroli ⁽³⁾. Standardy te można podzielić na dwie szerokie kategorie: takie, które zapewniają wystarczającą ogólną presję kontroli, oraz takie, które gwarantują odpowiednie ukierunkowanie inspekcji.

Trudna do oceny i nie zawsze wystarczająca presja kontroli

59. W każdym systemie kontroli, aby był on skuteczny, musi zostać zachowany minimalny poziom kontroli bezpośrednich mających na celu sprawdzenie na miejscu, czy przepisy są stosowane. Poziom ten musi zostać oceniony nie pod względem ilościowym, lecz także jakościowym. W tym celu niezbędne jest określenie minimalnych cech inspekcji, konieczny jest także monitoring działań inspekcyjnych oraz kontrola, czy czynności inspekcyjne rzeczywiście miały miejsce oraz jaka była ich jakość.

Brak ogólnych norm prawnych w odniesieniu do inspekcji

60. Jak już wspomniano wyżej, przepisy wspólnotowe nie definiują pojęcia inspekcji. Termin „inspekcja” może więc oznaczać zarówno kilkuminutową kontrolę ograniczoną do sprawdzenia licencji połowowej, jak również trwającą kilka dni operację, w którą zaangażowani są liczni inspektorzy, obejmującą szczegółową kontrolę ładunku, narzędzi połowowych oraz całej dokumentacji. Ponadto sytuacja taka pozwala niektórym państwom członkowskim uwzględniać w swoich danych statystycznych dotyczących kontroli inspekcje, które nie dotyczą bezpośrednio stosowania przepisów w zakresie ochrony zasobów, lecz odnoszą się, na przykład, do warunków sanitarnych lub bezpieczeństwa.

(1) Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 26 ust. 1.

(2) Zgodnie z art. 35 rozporządzenia (EWG) nr 2847/93; ostatnie opublikowane sprawozdanie: Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące monitorowania realizacji wspólnej polityki rybackiej przez państwa członkowskie w latach 2003–2005, COM(2007) 167 wersja ostateczna z 10.4.2007.

(3) Patrz: pkt 15.

61. Nie każda kontrola musi być szczegółowa, aby była przydatna. Niemniej jednak, aby była skuteczna, każda inspekcja musi spełniać, w zależności od jej charakteru, pewne kryteria. Przykładowo, kontrola wyładunku, w czasie której inspektorzy nie są obecni od początku do końca czynności wyładunkowych ani nie sprawdzają zawartości ładowni po zakończeniu prac, nie pozwala na stwierdzenie, czy zadeklarowane ilości połowowe odpowiadają rzeczywistości.

62. Jednakże nie wszystkie państwa członkowskie określiły kryteria niezbędne dla zapewnienia skuteczności każdego z głównych rodzajów inspekcji. Komisja zaś dopiero w 2007 r. podjęła taki krok i określiła kryteria, które muszą spełniać krajowe inspekcje, aby można je było uwzględnić w jej trzyletnich sprawozdaniach z oceny. Jednakże słabość systemów informatycznych w państwach członkowskich może sprawić, że identyfikacja oraz podliczenie inspekcji odpowiadających tym kryteriom może okazać się problematyczne.

Inspekcje słabo udokumentowane ...

63. Odpowiednie udokumentowanie poszczególnych inspekcji ma zasadnicze znaczenie. Przede wszystkim pozwala ono na zweryfikowanie jakości poszczególnych kontroli i ich zakresu, a ponadto stanowi niezbędny czynnik skuteczności działań, które mogą zostać podjęte w przypadku naruszenia.

64. Przepisy wspólnotowe nie przewidują wzorów formularzy kontroli wspólnych dla wszystkich jednostek kontrolnych ⁽⁴⁾. Ich wprowadzenie pozwoliłoby, wobec braku zharmonizowanych praktyk, na uzyskanie większej przejrzystości oraz ułatwiłoby współpracę między różnymi organami inspekcji we wszystkich państwach członkowskich.

65. Prace Trybunału ujawniły w państwach członkowskich następujące uchybienia w zakresie dokumentacji prac inspekcyjnych:

- a) we Włoszech sprawozdania z przeprowadzonych inspekcji sporządzano jedynie w przypadku wykrycia naruszeń, a zawierano w nich jedynie zarzuty;
- b) we Francji, Włoszech, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie sprawozdania z kontroli nie pozwalają na stwierdzenie, czy spełnione zostały pewne podstawowe warunki skuteczności inspekcji ⁽⁵⁾, lub też zawierają one informacje sprzeczne.

... i nie zawsze uwzględniane w zcentralizowanych bazach danych

66. Zcentralizowana rejestracja wszystkich sprawozdań z inspekcji w informatycznej bazie danych jest niezbędna. Ułatwiając prześledzenie ścieżki danych i ich wykorzystanie, rejestracja ta umożliwi także ogólną ocenę działalności inspekcyjnej, a w szczególności jej rozmiarów i rezultatów.

(4) W 1999 r. służby Komisji przygotowały propozycję zharmonizowanych sprawozdań z kontroli, jednak nie odniosła ona sukcesu.

(5) W przypadku inspekcji wyładunku: obecność inspektora od początku do końca czynności wyładunkowych, ważenie odpowiedniej próby ładunku; w przypadku inspekcji na morzu: zgodność wpisów w dzienniku połowowym z rzeczywistym ładunkiem.

67. Także w tej dziedzinie przepisy wspólnotowe nie określają żadnych zobowiązań ani norm, pozostawiając państwom członkowskim decyzję, czy będą tworzyły system według własnego uznania, czy też nie.

68. W czasie przeprowadzania przez Trybunał kontroli ani Hiszpania, ani Francja, Włochy czy Zjednoczone Królestwo nie dysponowały zcentralizowanym systemem rejestracji sprawozdań z inspekcji.

Ograniczona kontrola jakości

69. Skuteczny system kontroli opiera się na kontroli jakości pozwalającej zapewnić zgodność wykonywanych prac z obowiązującymi w danej dziedzinie standardami. Choć wszystkie państwa, w których przeprowadzono kontrole, dokonują przeglądu prac kontrolnych, które prowadzą do nałożenia sankcji, nie przeprowadza się przeglądu innych sprawozdań z inspekcji, co uniemożliwia wykrycie nieprawidłowości związanych z kontrolą oraz podjęcie odpowiednich działań naprawczych.

70. W pięciu spośród sześciu kontrolowanych państw Trybunał stwierdził, że w wyniku stwierdzenia naruszeń nie podjęto przewidzianych proceduralnie działań ani nie udokumentowano powodów takiej decyzji. W szóstym państwie, we Włoszech, w ogóle nie było takiej możliwości, gdyż jedynie inspekcje prowadzące do stwierdzenia naruszenia są dokumentowane.

Czasami niewystarczająca liczba inspektorów

71. Liczba inspektorów oraz część ich działalności poświęcana nadzorowaniu połowów powinny wystarczyć, aby zapewnić zadowalającą liczbę kontroli oraz spełniać funkcję odstraszącą. Jednakże różnorodność warunków lokalnych⁽¹⁾ nie pozwala na ustanowienie uniwersalnych standardów w tym zakresie.

72. Niemniej jednak przed końcem kontroli uznano lub stwierdzono niewystarczający rozmiar działalności kontrolnej w kilku państwach członkowskich:

- a) w Hiszpanii w wyniku prac organów krajowych zrealizowanych w 2003 r. oceniono, że niezbędnych jest 139 inspektorów, podczas gdy w roku 2006 było ich 91;
- b) w Danii i Zjednoczonym Królestwie (w Anglii i Walii) wskaźnik obecności inspektorów był zdecydowanie za niski; w skład każdego zespołu wchodziło dwóch inspektorów odpowiedzialnych, przeciętnie, za odpowiednio 11 i 10 miejsc wylądunku wykorzystywanych kilkakrotnie w ciągu dnia.

73. Natomiast w przypadku Francji i Włoch nie jest możliwe wypowiedzenie się na temat rozmiaru działań poświęconych nadzorowi połowów, przeprowadzanych przez niektóre służby inspekcyjne. W rzeczywistości służby te, będąc odpowiedzialne za prowadzenie działań kontrolnych w innych dziedzinach i nie dysponując odpowiednimi narzędziami analitycznymi, nie były w stanie dostarczyć dokładnych i weryfikowalnych informacji na temat swojej działalności w zakresie kontroli połowów (patrz: pkt 83).

(1) Takich jak: rodzaje praktykowanego rybołówstwa, wielkość i skład floty, długość i charakter linii brzegowej, powierzchnia wód podlegających danej jurysdykcji, praktyki w zakresie obrotu handlowego itd.

Brak optymalizacji działań kontrolnych

74. Oprócz wystarczającej ogólnej presji kontroli, w celu uzyskania skuteczności systemu kontroli niezbędne jest optymalne wykorzystanie dostępnych zasobów.

Zbyt ograniczony dostęp do danych potrzebnych do programowania i ukierunkowania kontroli

75. Gruntowna znajomość różnych rodzajów działalności połowowej, zaangażowanych podmiotów, stwierdzonych naruszeń oraz nałożonych w przeszłości sankcji jest niezbędna przy opracowywaniu rzetelnej analizy ryzyka, określaniu przyjętej strategii kontroli oraz przygotowywaniu odpowiedniego programu.

76. Podobnie, na poziomie operacyjnym, skuteczność kontroli uzależniona jest od umiejętności inspektorów wyselekcjonowania spośród różnych potencjalnych celów kontroli celu najbardziej interesującego ze względu na jego cechy⁽²⁾. W tym celu niezbędne są bazy danych zawierające różnorodne informacje, a także wiarygodne, kompletne i aktualne dane, do których każdy inspektor ma bezpośredni i natychmiastowy dostęp z miejsca kontroli.

77. Zdarza się, że państwa członkowskie nie dysponują systemem informatycznym służącym do gromadzenia, archiwizowania i wyszukiwania danych:

- a) Włochy nie posiadają żadnej bazy danych o inspekcjach, a Francja zbyt szczątkową;
- b) ponieważ system rejestracji połowów nie dostarcza istotnych informacji, we Francji, na przykład, nie jest możliwe uzyskanie informacji o wielkości wylądunków w rozbiciu na porty.

78. W innych przypadkach dostępu do tych systemów nie posiadają wszystkie osoby, którym dane w nich się znajdujące mogłyby być potrzebne:

- a) w Hiszpanii, Francji, Włoszech i Zjednoczonym Królestwie nie wszyscy inspektorzy dysponowali bezpośrednim dostępem ze swoich baz operacyjnych do danych o połowach i/lub danych VMS;
- b) w żadnym z państw inspektorzy nie mają bezpośredniego operacyjnego dostępu do danych zarejestrowanych przez inne państwa członkowskie (dane o połowach, wylądunkach w innym państwie, pozycjach VMS statków zagranicznych przed wpływieniem na wody podlegające jurysdykcji państwa inspektora, ...).

(2) Licencja połowowa, prawa połowowe, dane historyczne na temat połowów, przeprowadzonych inspekcji, zastosowanych sankcji, wielkość obrotu, dane historyczne na temat ruchów VMS, ...

Niewystarczające programy strategiczne oraz ukierunkowanie taktyczne ...

79. Większość państw członkowskich nie przeprowadza analizy ryzyka, która prowadziłaby do stworzenia sformalizowanego dokumentu strategicznego wskazującego priorytety inspekcji i służącego za podstawę rozsądnej alokacji zasobów, ze szczególnym uwzględnieniem relacji koszty/korzyści w odniesieniu do kontroli. Nawet jeśli dokumenty takie istnieją, ogólne programy kontroli nie zawsze określają, jakie środki mają zostać zaangażowane i jakie wymierne cele należy uwzględnić.

80. W tej sytuacji nie jest możliwe zapewnienie odpowiedniej równowagi między rodzajami zaangażowanych środków, zaplanowanymi kontrolami i najważniejszymi rodzajami ryzyka związanego z działalnością połowową prowadzoną w strefie, za którą odpowiada dane państwo. W Hiszpanii w dwóch kontrolowanych regionach stwierdzono, że wiele inspekcji poświęconych było działalności połowowej o stosunkowo niskim wskaźniku naruszeń.

81. Na poziomie operacyjnym brak odpowiedniego ukierunkowania inspekcji miał ujemny wpływ na skuteczność kontroli. Odnotowano, że w Wielkiej Brytanii inspektorzy zwiększyli liczbę kontroli statków, w odniesieniu do których nie miały miejsca naruszenia, podczas gdy jednocześnie inne czynne statki o znacznych gabarytach nigdy nie zostały skontrolowane.

82. Ponadto kontrole obejmujące weryfikację danych księgowych przedsiębiorstw, na przykład w trakcie inspekcji przeprowadzanych wspólnie z urzędami podatkowymi, okazały się skuteczne w państwach takich, jak Dania, Niemcy czy Zjednoczone Królestwo. Istotnie, inspekcje te umożliwiły wykazanie rozbieżności pomiędzy danymi przekazywanymi organom odpowiedzialnym za politykę rybacką a informacją zarządczą, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw łączących działalność połowową i funkcję kupującego z pierwszej ręki. Jednakże wobec braku wymogów prawnych podejście to pozostaje marginalne.

... komplikowane niekiedy istnieniem wielu organów inspekcji

83. Istnienie licznych organów inspekcji może przy okazji przyporządkowywania im obszarów działalności spowodować zwiększenie ryzyka nakładania się obowiązków lub powstania „martwego pola”, czyli obszaru działalności nikomu nieprzydzielonego, a także może powodować usztywnienie struktury, które ogranicza możliwości rozmieszczenia środków kontroli w zależności od zmieniających się priorytetów:

a) we Francji osiem właściwych dyrekcji z pięciu ministerstw uczestniczy w systemach inspekcji i egzekucji, podczas gdy organ ponoszący w tym zakresie odpowiedzialność, Ministerstwo Rybołówstwa, nie dysponuje żadnymi środkami bezpośredniej kontroli jednostek, na których się opiera i za których koordynację działań i środków jest odpowiedzialne;

- b) w Hiszpanii ma miejsce nakładanie się kompetencji w zakresie kontroli działalności połowowej statków pływających zarówno po wodach wewnętrznych ⁽¹⁾, jak i zewnętrznych; co więcej, ten sam ładunek wyładowany przez statek pływający po wodach zewnętrznych może być kontrolowany dwukrotnie w tym samym miejscu i czasie przez inspektorów krajowych z tytułu czynności wyładowania oraz przez inspektorów regionalnych z tytułu pierwszej sprzedaży;
- c) we Francji i Włoszech władze krajowe nie są w stanie dokładnie oszacować środków finansowych, zasobów ludzkich i materialnych przeznaczonych do celów kontroli połowów; nieznajomość tych danych ogranicza w rzeczywistości możliwości realokacji środków.

Brak monitoringu wyników kontroli

84. Pomiar wyników kontroli jest jednym z podstawowych elementów skutecznego systemu inspekcji. Ocena jakości systemu kontroli jako całości oraz słuszności podejść przyjętych w zakresie poszczególnych dziedzin wymaga ustanowienia wskaźników.

85. Wśród objętych kontrolą państw członkowskich tylko jedno opracowało prawdziwy wskaźnik wyników, jednak na jego jakości zaważyła słabość systemu monitoringu inspekcji ⁽²⁾. W pozostałych przypadkach stosowane wskaźniki oceny mierzyły jedynie ogólną ⁽³⁾ działalność operacyjną, lecz nie dostarczały informacji na temat poszczególnych regionów czy łowisk. Tak więc nie umożliwiały one wypowiedzenia się w kwestii skuteczności działań kontrolnych i inspekcyjnych.

Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa (Vigo), narzędzie koordynacji o ograniczonych kompetencjach

86. Celem Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa z siedzibą w Vigo (Hiszpania) jest „organizowanie operacyjnej koordynacji działań w zakresie kontroli i inspekcji połowów prowadzonych przez państwa członkowskie oraz wspomaganie współpracy tych państw członkowskich w zgodzie z zasadami wspólnej polityki rybołówstwa w celu zapewnienia jej skutecznego i jednolitego stosowania” ⁽⁴⁾. W przeciwieństwie do tego, co może sugerować jej nazwa, agencja nie posiada kompetencji w zakresie kontroli połowów.

⁽¹⁾ W Hiszpanii za wody wewnętrzne uznaje się, dla danego regionu, strefę rozciągającą się od wybrzeża do prostej wyobrażonej linii („Lineas de Base Recta”) łączącej dwa najbardziej oddalone punkty wybrzeża tego regionu.

⁽²⁾ We Francji oblicza się wskaźnik występowania naruszeń (relacja ilości stwierdzonych naruszeń do ilości przeprowadzonych kontroli); wskaźnik publikowany przez władze wynosi 6,6 %, natomiast wskaźnik obliczony na podstawie danych otrzymanych przez kontrolerów równy jest 12,4 %.

⁽³⁾ Całkowita liczba inspekcji na ziemi lub morzu, całkowita liczba godzin przeznaczonych na inspekcje, ...

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 768/2005 z dnia 26 kwietnia 2005 r. ustanawiające Wspólnotową Agencję Kontroli Rybołówstwa oraz zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2847/93 ustanawiające system kontroli mający zastosowanie do wspólnej polityki rybołówstwa (Dz.U. L 128 z 21.5.2005, str. 1).

87. Ponieważ pierwszy program prac przyjęty przez agencję jest programem na rok 2007, jest jeszcze za wcześnie, aby oceniać ewentualny wpływ jej działalności na różne uchybienia wykryte podczas kontroli. Niemniej jednak można już wyrazić ubolewanie, że uprawnienia tzw. wspólnotowych ⁽¹⁾ inspektorów ograniczone są do działań na morzu oraz że współpraca w zakresie monitoringu naruszeń i nakładanych w związku z nimi sankcji nie leży w zakresie kompetencji agencji.

Często niedostosowane systemy monitoringu naruszeń oraz nakładanych w związku z nimi sankcji

88. W celu zapewnienia skuteczności systemu monitoringu naruszeń i systemu nakładania sankcji każde stwierdzone naruszenie winno pociągać za sobą odpowiednie działania, a jeśli stosuje się sankcję, musi ona mieć charakter odstrasżający. Dotyczy to zarówno naruszeń popełnionych przez podmioty gospodarcze odpowiadające przed władzami krajowymi, jak i państw członkowskich, których uchybienia zostały wskazane przez Komisję.

Systemy krajowe niewystarczająco rygorystyczne

89. Zgodnie z przepisami wspólnotowymi krajowe systemy postępowania w przypadku naruszeń muszą zapewniać, że każdorazowo w wyniku stwierdzenia naruszenia podejmowane są odpowiednie kroki prowadzące, jeśli zachodzi taka konieczność, do nałożenia sankcji o działaniu odstrasżającym ⁽²⁾. Uchybienia zarówno na poziomie obowiązujących procedur, jak i nakładanych sankcji utrudniają wypełnianie tego zobowiązania.

Monitoring czasem ograniczony z powodów proceduralnych lub prawnych

90. W pewnych przypadkach stosowne procedury nie są wdrażane, gdyż uznawane są przez odpowiednie władze za zbyt kosztowne lub nie wdraża się ich z powodów prawnych, co uniemożliwia jakiegokolwiek wydanie wyroku:

- a) w Zjednoczonym Królestwie, a ściślej w Anglii i Walii, nie istnieje system sankcji administracyjnych, a decyzje o wszczęciu postępowania podejmuje się na podstawie oceny interesu publicznego, kierując się, w szczególności, analizą, czy koszt postępowania nie jest zbyt wysoki w stosunku do wysokości nałożonej sankcji; dlatego też 90 % ⁽³⁾ naruszeń stwierdzonych w 2005 r. nie stało się przedmiotem postępowania sądowego, lecz jedynie upomnienia ze strony organów inspekcji;
- b) we Francji z powodów prawnych wykryte nieprawidłowości w zakresie rejestracji danych o połowach nie zostały przekazane inspektorom ze względu na wszczęcie ewentualnego dochodzenia (patrz: pkt 35).

⁽¹⁾ W rzeczywistości są to inspektorzy krajowi wyznaczeni przez każde z państw członkowskich do uczestnictwa w inspekcjach przeprowadzanych w ramach operacji koordynowanych przez agencję.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 25.

⁽³⁾ Na 202 przypadki naruszeń stwierdzonych podczas inspekcji wyładunków będących przedmiotem kontroli na pokładzie przypadło 167 upomnień ustnych, 14 upomnień na piśmie, 20 przypadków przekazanych władzom sądowiczym oraz jeden, co do którego nie podjęto jeszcze decyzji.

Niepełna znajomość sankcji i wcześniejszych przypadków

91. Niektóre z kontrolowanych państw członkowskich nie posiadają centralnych informatycznych baz danych, które gromadziłyby wszystkie informacje dotyczące naruszeń w dziedzinie rybołówstwa oraz dotyczące ich sprawców. Z tego powodu organy ścigania, podejmując decyzje, nie mogą opierać się na pełnej wiedzy na temat wcześniejszych przypadków. Ponadto brak wiedzy na temat sankcji nakładanych w przypadku różnych rodzajów naruszeń nie pozwala na skuteczną ocenę czynności inspekcyjnych, a zatem stanowi przeszkodę na drodze do dobrego planowania strategicznego oraz właściwego ukierunkowania kontroli (patrz: pkt 63). Hiszpania, Francja, Włochy i Zjednoczone Królestwo nie posiadają baz danych zawierających informacje o wszystkich sankcjach zastosowanych w dziedzinie rybołówstwa. W Danii baza taka istnieje dopiero od roku 2004.

Brak integracji i harmonizacji na poziomie wspólnotowym

92. Brak integracji i harmonizacji na poziomie wspólnotowym osłabia skuteczność sankcji. Po pierwsze, trudno jest skutecznie egzekwować wykonanie sankcji zasądzonej wobec obywatela zagranicznego z chwilą, gdy znalazł się on poza jurysdykcją kraju, na terenie którego popełnił dane naruszenie. Po drugie, trudne, a nawet niemożliwe jest uwzględnienie przez władze jednego państwa naruszeń stwierdzonych przez władze innego państwa członkowskiego, czy to z powodu dostępu do informacji, czy też z powodów prawnych.

93. Katalog środków stosowanych przez państwa członkowskie w przypadku poważnych naruszeń ⁽⁴⁾, który powinien zostać opracowany przez Radę, nie został jeszcze stworzony. Jak dotąd Komisja nie przedstawiła jeszcze Radzie w tym celu stosownej propozycji.

W ocenie Komisji sankcje są zasadniczo w niewielkim stopniu odstrasżające

94. Jednakże pomimo braku dokładnych narzędzi Komisji udało się stwierdzić, że stosowane sankcje miały zasadniczo niewielki skutek odstrasżający. Komisja wyraziła to publicznie w sposób następujący: „kwota zapłacona przez sektor rybołówstwa w rezultacie sankcji nałożonych [...] jest w przybliżeniu równa dwóm tysięcznym wartości wyładowanego towaru [...]. Z taką wysokością sankcji wiąże się ryzyko, że sektor rybołówstwa może uznać kary nakładane z tytułu naruszeń zasad WPRyb za zwykłe koszty bieżące prowadzenia przedsiębiorstwa i nie dostrec żadnej realnej zachęty do przestrzegania tych zasad” ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 25 ust. 4.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego — Sprawozdania państw członkowskich dotyczące zachowań, które poważnie naruszyły zasady wspólnej polityki rybołówstwa w 2004 r., COM(2006) 387 z dnia 14 lipca 2006 r. Patrz także: Trzecia edycja wyników realizacji Wspólnej Polityki Rybackiej (ang. *Common Fishery Policy Compliance Scoreboard*) (str. 40).

Środki wywierania presji na państwa członkowskie skuteczne jedynie w wyjątkowych przypadkach

95. W celu skłonienia państw członkowskich do wywiązania się ze swoich zobowiązań Komisja może odwołać się do ogólnej procedury wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości o stwierdzenie uchybienia lub zastosować jedną z procedur właściwych dla WPRyb. Jednakże wszystkie te procedury posiadają cechy, które sprawiają, że są one trudne do zastosowania oraz, z wyjątkiem niektórych przypadków, są mało skuteczne.

Postępowania w przypadku skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniu są długie, trudne, a skuteczne okazują się jedynie w wyjątkowych przypadkach ...

96. Postępowania w przypadku skargi o stwierdzenie uchybienia są długie z natury. W rzeczywistości zanim sprawa trafi do Trybunału Sprawiedliwości, w związku ze stwierdzeniem uchybienia musi zostać wystosowane wezwanie do usunięcia go, a następnie musi zostać sporządzona uzasadniona opinia. Każdy z tych etapów wymaga nie tylko dużego nakładu prac przygotowawczych oraz konsultacji pomiędzy odpowiednimi wydziałami DG ds. Rybołówstwa, lecz także zaangażowania służb prawnych Komisji. Do terminów wyznaczonych na realizację każdego z tych zadań dochodzi jeszcze ten związany z podejmowaniem decyzji w zakresie naruszeń, które to decyzje Komisja podejmuje jedynie raz na kwartał. Ogółem, w dziedzinie rybołówstwa, podobnie jak i w innych dziedzinach, postępowania w przypadku skarg o stwierdzenie uchybienia trwają latami.

97. Ponadto postępowanie w przypadku skargi o stwierdzenie uchybienia w zakresie wdrażania procedur kontroli, inspekcji lub sankcji wymaga od Komisji dużego nakładu prac inspekcyjnych. Wobec braku łatwych do sprawdzenia kryteriów oceny Komisja musi zwiększyć ilość dowodów, aby móc wykazać, że dane uchybienie jest zarówno ogólne, jak i trwałe, co stwarza konieczność licznych kontroli, tym bardziej, że w praktyce inspektorzy Komisji nie mogą oficjalnie stwierdzić naruszenia pod nieobecność inspektorów krajowych. W rezultacie rozmiar zadania sprawia, że w praktyce trudno jest zajmować się jednocześnie więcej niż jedną sprawą tego typu⁽¹⁾.

98. Wreszcie, wyrok stwierdzający, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań⁽²⁾ nie jest sam w sobie skuteczny, jako że zobowiązuje on jedynie państwo członkowskie do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku. W celu nałożenia kary pieniężnej, po pierwszym wyroku musi zapaść drugi⁽³⁾ w sprawie niezastosowania się przez państwo członkowskie do postanowień pierwszego wyroku. W tym celu Komisja musi dostarczyć dowodów, że uchybienie trwało nieprzerwanie od zapadnięcia pierwszego wyroku.

(1) Komisja szacuje, że w roku 2005 jednostka Komisji odpowiedzialna za przeprowadzanie inspekcji musiała poświęcić 15 % swoich zasobów na prace związane ze sprawami spornymi przeciwko Francji.

(2) Zgodnie z art. 226 Traktatu.

(3) Zgodnie z art. 228 Traktatu.

99. W praktyce w dziedzinie rybołówstwa miał miejsce zaledwie jeden przypadek nałożenia na państwo członkowskie kary pieniężnej⁽⁴⁾. Wyrok ten zapadł w roku 2005 za niezastosowanie się do postanowień wyroku z roku 1991 dotyczącego przypadku, w którym pierwsze naruszenia stwierdzono w roku 1984, tj. 21 lat wcześniej.

100. Niemniej jednak znaczenie tej jednej decyzji było niezmiernie istotne. Umożliwiła ona władzom krajowym wyegzekwowanie w ciągu kilku miesięcy wdrożenia i stosowania licznych procedur, które przedtem nie istniały lub działały w sposób niewystarczający, choć obowiązywały od kilku lat, nie tylko w państwie, w stosunku do którego zapadł wyrok, lecz także w innych państwach członkowskich, przeciw którym toczyły się podobne postępowania.

... zaś procedury szczególnie mają ograniczone działanie i są trudne do zastosowania ...

101. Jednym ze szczególnych środków działania, którymi dysponuje Komisja jest możliwość podjęcia środków zapobiegawczych⁽⁵⁾, jeśli istnieje ryzyko, że działalność połowowa może doprowadzić do poważnego zagrożenia dla ochrony zasobów. Jednak trudności wynikające z konieczności gromadzenia niezbędnych dowodów oraz zachowania zasady proporcjonalności dotychczas powstrzymywały Komisję od podejmowania tego typu działań, tym bardziej że efekty takiej decyzji byłyby ograniczone do okresu zastosowania wynoszącego maksymalnie sześć miesięcy.

102. Ponadto w przypadku stwierdzenia przekroczenia poprzednich⁽⁶⁾ kwot Komisja ma prawo ograniczyć przyszłe możliwości połowowe państwa członkowskiego, które winne jest⁽⁷⁾ przekroczenia. W tym celu niezbędne jest uzyskanie przez Komisję wystarczających dowodów na to, że przekazane Komisji przez państwa członkowskie ostateczne dane liczbowe dotyczące połowów są błędne. W praktyce wykorzystanie tego przepisu było możliwe zaledwie jeden raz⁽⁸⁾ i nastąpiło na podstawie informacji uzyskanych w ramach inspekcji krajowych w jednym z objętych sankcjami państw członkowskich.

103. Komisja nie ma możliwości zawieszenia pomocy przyznanej państwu członkowskiemu w ramach WPRyb, w przypadku gdy państwo to dopuści się uchybienia zobowiązaniu zastosowania zasad kontroli.

(4) Sprawa C-304/02 Komisja/Francja; skarga o stwierdzenie uchybienia zgodnie z art. 228 WE; decyzja o nałożeniu ryczałtu w wysokości 20 mln euro oraz kar pieniężnych w wysokości 57,7 mln euro za każdy okres sześciu miesięcy (wyrok z dnia 12 lipca 2005 r.); faktycznie Francja zapłaciła kwotę ryczałtu oraz jedną opłatę karną.

(5) Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 26 ust. 3.

(6) To znaczy kwot odnoszących się do ostatniego zamkniętego roku budżetowego, dla którego istnieje mechanizm zarządzania pozwalający zaliczyć, pod pewnymi warunkami, nadwyżki z jednego roku na poczet kwot z następnego roku budżetowego.

(7) Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 23 ust. 4.

(8) Rozporządzenie Komisji (WE) nr 147/2007 z dnia 15 lutego 2007 r. dostosowujące określone kwoty połowowe od 2007 r. do 2012 r. na mocy art. 23 ust. 4 rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa.

104. Ponadto Komisja nigdy nie oceniła, w jakim zakresie państwa członkowskie stosują się do nałożonego na nie zobowiązania dotyczącego obowiązku odzyskania od beneficjentów, którzy nie przestrzegają zasad WPRyb⁽¹⁾, środków pomocowych przyznanych im w ramach funduszy strukturalnych rybołówstwa.

... pozwalają na powtarzanie się poważnych uchybień w państwach członkowskich

105. Wreszcie, w świetle opisanych powyżej wad systemu sankcji nie dziwi fakt, że Trybunał wykrył poważne uchybienia w zakresie stosowania przez państwa członkowskie środków mających na celu zrównoważone zarządzanie zasobami ryb, pomimo że Komisja od wielu lat świadoma była tej istniejącej sytuacji.

106. Sytuacja ta jest również związana z faktem, że Komisja w następstwie sprawozdań z inspekcji nie zwraca się oficjalnie od władz krajowych o zajęcie stanowiska w sprawie wykrytych uchybień oraz, w stosownych przypadkach, przedstawienie planu działań w celu ich naprawienia.

Kontekst przeprowadzanych kontroli: nadmierna zdolność połowowa stanowi zagrożenie dla przestrzegania przepisów oraz skuteczności kontroli

107. Poza opisanymi powyżej uchybieniami, na skuteczność systemu inspekcji i kontroli negatywny wpływ wywiera istnienie bardzo wysokiego poziomu ryzyka nieodłącznego związanego z istnieniem znacznych nadmiernych zdolności połowowych. W rzeczywistości sytuacja ta jest dla rybaków silnym bodźcem do nieprzestrzegania przepisów. Przy założeniu, że pozostałe warunki są niezmiennie, jedynym sposobem osiągnięcia skuteczności kontroli jest wzmocnienie środków inspekcji oraz presji kontroli. Choć sytuacja ta znana jest od wielu lat, nie zajęto się nią w sposób skuteczny.

Nadmierna zdolność połowowa stanowi główny czynnik ryzyka niepowodzenia działań wspólnotowych

108. Nadmierną zdolność połowową można zdefiniować jako zbyt dużą zdolność połowową floty w stosunku do poziomu połowów, który odpowiada zrównoważonej eksploatacji zasobów. Istnienie nadmiernej zdolności połowowej floty wspólnotowej, pomimo trudności związanej z jej pomiarem, podkreślono w Zielonej księdze. Zdaniem Komisji⁽²⁾ flota wspólnotowa jest obecnie o wiele za duża (...) w świetle ostrożnego podejścia do zarządzania rybołówstwem niezbędne jest zmniejszenie wskaźnika śmiertelności połowowej o około 40 %.

Nadmierna zdolność połowowa przyczynia się do nadmiernych połowów

109. Nadmierna zdolność połowowa skutkuje nadmiernymi połowami. Fakt występowania nadmiernej zdolności połowowej ma wpływ na zachowanie podmiotów sektora oraz prawodawców, gdyż powoduje zmniejszenie rentowności działających w tym sektorze przedsiębiorstw, które muszą ponosić koszty nadmiernej zdolności produkcyjnej swoich środków produkcji.

110. Istnieje pokusa wykorzystywania przez rybaków maksymalnych możliwości połowowych należących do nich zbyt dużych statków, a więc realizowania połowów przekraczających dozwolone limity. Istnieje niebezpieczeństwo, że zaniżają oni wielkości swoich połowów lub wyrzucają do morza najmniej dochodowe partie połowów (patrz: pkt 25).

111. Rada Ministrów, ustalając wielkości TAC i kwot, musi pełnić rolę arbitra pomiędzy rozbieżnymi na krótką metę interesami: w zakresie ochrony środowiska, z jednej strony, oraz społeczno-ekonomicznymi, z drugiej. Występując w tej roli, może się zdarzyć, że w celu ochrony bezpośrednich interesów osób zatrudnionych w sektorze przyjmie ona ilości połowowe, które są wyższe niż te zalecane przez naukowców (patrz: tabela 3). Co więcej, decyzje Rady są podejmowane bez odwołania się do jakiegokolwiek narzędzia pozwalającego na dokonanie obiektywnej oceny, w jakim stopniu ustanowione poziomy połowowe oddziałują na interesy podmiotów pracujących w tym sektorze.

Tabela 3

Przykłady rozbieżności opinii naukowych i TAC

	Dorsz Morze Północne	Śledź Morze Północne	Ostrobok Morze Północne	Witlinek Morze Północne
Opinia naukowa 2006 (tony)	0	< 425 000	< 18 000	< 17 300
TAC 2006 (tony)	23 205	454 751	42 727	23 800
Opinia naukowa 2007 (tony)	0	< 245 000	< 18 000	< 15 100
TAC 2007 (tony)	19 957	341 063	42 727	23 800

(1) Rozporządzenie Rady (WE) nr 2792/1999 z dnia 17 grudnia 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady i uzgodnienia dotyczące pomocy strukturalnej Wspólnoty w sektorze rybołówstwa, art. 18 (Dz.U. L. 337 z 30.12.1999, str. 10).

(2) Zielona księga w sprawie przyszłości WPRyb, COM(2001) 135, sekcja 3.3.

Niepowodzenie dotychczasowej polityki ograniczania zdolności połowowych

112. Pierwsze działania mające na celu ograniczenie nadmiernej zdolności połowowej floty wspólnotowej miały miejsce w roku 1986, w którym wprowadzono pierwszy wieloletni program orientacji (MAGP). Kolejne trzy podobne programy wprowadziły pułapy zdolności połowowej lub nakładu połowowego⁽¹⁾ dla różnych segmentów floty wspólnotowej. Niemniej jednak połączenie czynników, takich jak założenie zbyt skromnych celów, problemy związane z zarządzaniem oraz wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych na potrzeby modernizacji i budowy statków, skutkowało niepowodzeniem tych programów. W konsekwencji Komisja porzuciła to podejście w roku 2003.

Obecne podejście oparte głównie na ograniczaniu nakładu połowowego

113. Wraz z reformą WPRyb w roku 2002 Wspólnota Europejska scedowała swoje uprawnienia w zakresie ograniczania zdolności połowowej na państwa członkowskie, ograniczając swoje działania do środków skupiających się na zarządzaniu nakładem połowowym.

Porzucenie wspólnotowego celu ograniczenia zdolności połowowej

114. W miejsce celów w zakresie ograniczenia zdolności połowowej wprowadzono pułapy. Są one wyrażane w jednostkach określających zdolność i określają maksymalne poziomy, których floty krajowe nie mogą przekroczyć. Pułapy te, ustanawiane na podstawie danych historycznych, obniżane są jedynie w przypadkach wycofania statków z floty, finansowanych ze środków wspólnotowych. System ten nie zobowiązuje ani nawet nie zachęca państw członkowskich do redukcji nadmiernych zdolności połowowych.

Redukcje nakładu połowowego niekoniecznie skutkują ograniczeniami zdolności połowowej

115. Obecnie działania wspólnotowe mają zasadniczo na celu ograniczenie nakładu połowowego. Jako że określa się go jako iloczyn zdolności (GT lub kW) i działalności połowowej (dni na morzu), jego obniżenie można uzyskać w prosty sposób, obniżając jeden z dwóch czynników, tj. działalność. W takim przypadku nadmierna zdolność połowowa nadal ma bezpośredni istotny wpływ na rentowność przemysłu rybnego. Jego przedstawiciele mogą nawet skłaniać się, w celu zrekompensowania redukcji swojej działalności, do zwiększenia wydajności poprzez inwestycje w wyposażenie techniczne, takie jak sonary lub bardziej wydajne narzędzia połowowe, które zwiększą *de facto* efektywną zdolność połowową przemysłu.

Mechanizmy, które trudno jest kontrolować

116. Uregulowane przepisami mechanizmy ograniczania nakładu połowowego dotyczą coraz większej liczby połowów, co sprawia, że wdrożenie tych mechanizmów oraz ich kontrolowanie staje się coraz bardziej skomplikowane i problematyczne.

⁽¹⁾ Nakład połowowy stanowi iloczyn zdolności połowowych i długości działalności połowowej.

117. Ponadto pomiar zdolności połowowej wyrażony w tonach (GT) i mocy silnika (kW) posiada dwa zasadnicze słabe punkty. Pierwszy wynika z faktu, że wykorzystywane do oceny rzeczywistej zdolności połowowej standardowe jednostki są niewystarczające, co w szczególności dotyczy oceny wzrostu wydajności związanego z postępowaniem technologicznym, który zdaniem Komisji osiągać może od 1 do 3 % rocznie, a nawet więcej w przypadku niektórych rodzajów połowów⁽²⁾. Drugi związany jest z trudnością samego dokonania spójnego i dokładnego pomiaru danych odnoszących się do tych dwóch jednostek pomiaru⁽³⁾.

118. Ponadto każde państwo członkowskie musi przysyłać Komisji roczne sprawozdania z wyników podjętych przez siebie wysiłków zmierzających do osiągnięcia trwałej równowagi pomiędzy zdolnością połowową a możliwościami połowowymi⁽⁴⁾. Jednakże tylko niektóre państwa przedstawiają ocenę swojej sytuacji pod względem nadmiernej zdolności połowowej. Co więcej, różne państwa stosują różne podejścia metodologiczne. W konsekwencji, Komisja nie dysponuje dokładnym obrazem występujących przypadków braku równowagi, ani też do chwili obecnej nie zweryfikowała jakości otrzymywanych ocen.

Istnieje ryzyko, że pomoc wspólnotowa może przyczynić się do wzrostu zdolności połowowej

119. W ramach nowego Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR) przyznawane są środki pomocowe na modernizację silników statków rybackich, pod warunkiem że nowy silnik ma moc, zaleźnie od przypadku, niższą lub równą mocy poprzedniej. Przepis ten, w świetle problemów związanych z kontrolą kW, może prowadzić do rzeczywistego zwiększenia zdolności połowowej.

120. Podsumowując, polityki wspólnotowe nie były w stanie zlikwidować znacznej nadmiernej zdolności połowowej floty europejskiej⁽⁵⁾. Obecny system, w ramach którego odpowiedzialność za zarządzanie zdolnością połowową powierzono państwu członkowskim, a działania wspólnotowe skupione są na ograniczaniu nakładu połowowego, nie dysponuje żadnymi środkami przymusu, które byłyby w stanie doprowadzić do redukcji tej nadmiernej zdolności. Wydaje się więc, że problem nadmiernej zdolności połowowej będzie w dalszym ciągu istniał w nadchodzących latach i nadal będzie wywierał negatywny wpływ na przestrzeganie zasad WPRyb, a w szczególności ustanowionych wielkości TAC oraz kwot.

⁽²⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie poprawy wskaźników zdolności połowowej oraz nakładu połowowego w ramach wspólnej polityki rybackiej, COM(2007) 39 wersja ostateczna z 5.2.2007.

⁽³⁾ Odnośnie do mocy silnika stosowanie elektronicznych ograniczników prędkości sprawia, że weryfikacja zadeklarowanych danych jest problematyczna; odnośnie do tonażu harmonizacja stosowanej jednostki miała miejsce nie dawno, aby możliwe było przeprowadzenie wiarygodnych porównań z danymi historycznymi.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002, art. 14.

⁽⁵⁾ Komitet Naukowy-Techniczny i Ekonomiczny ds. Rybołówstwa (STECF) podkreśla, że „zadeklarowane redukcje są nie tylko w praktyce mało znaczące w porównaniu z brakiem równowagi, jaki występuje między możliwościami połowowymi a zdolnością floty, ale żeby osiągnąć równowagę, należy obniżyć połowową zdolność (możliwość) floty wspólnotowej, a nie jedynie jej zdolność fizyczną”, załącznik do rocznego sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie starań państw członkowskich w 2005 r. zmierzających do osiągnięcia trwałej równowagi pomiędzy zdolnością połowową a wielkościami dopuszczalnymi połowów, COM(2006) 872 wersja ostateczna z dnia 9 stycznia 2007 r.

WNIOSKI I ZALECENIA

121. Niekompletne i o wątpliwej jakości dane o połowach uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie systemu TAC i kwot, będącego kamieniem węgielnym zarządzania wspólnotowymi zasobami rybnymi. Ramy prawne oraz obowiązujące procedury nie gwarantują ani kompletności gromadzonych danych, ani wykrycia w nich niespójności podczas ich zatwierdzania. Komisja nie jest generalnie także w stanie wykrywać błędów i nieścisłości w danych przekazywanych przez państwa członkowskie ani na czas podejmować decyzji niezbędnych do ochrony zasobów (patrz: pkt 18–51).

122. Systemy inspekcji nie są skuteczne ani w zakresie zapobiegania naruszeniom ani ich wykrywania. Brak ogólnych standardów przekłada się na istnienie zróżnicowanych systemów krajowych, które nie zapewniają wystarczającej presji kontroli ani optymalizacji działań inspekcyjnych. Ponadto w rzeczywistości powoduje on ograniczenie zakresu i zasięgu prac Komisji oceniających systemy krajowe, a w konsekwencji ogranicza możliwość zajęcia przez nią stanowiska w kwestii skuteczności całości systemów krajowych (patrz: pkt 52–87).

123. Procedury postępowania w związku z ujawnionymi naruszeniami nie pozwalają na stwierdzenie, czy każde z nich staje się następnie przedmiotem monitoringu, ani tym bardziej, czy pociąga za sobą sankcje. Nawet jeśli nakładane są sankcje, ich działanie odstrasżające jest na ogół ograniczone. W przypadkach naruszeń przepisów wspólnotowych przez państwo członkowskie jedynym narzędziem o sprawdzonej skuteczności, którym dysponuje Komisja, jest wszczęcie postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości o stwierdzenie uchybienia. Postępowanie to jednak posiada cechy, które ograniczają jego zastosowanie oraz czynią z niego instrument mało elastyczny (patrz: pkt 88–106).

124. Nadmierna zdolność połowowa stanowi obciążenie dla rentowności przemysłu rybnego, a w kontekście ograniczania wielkości dozwolonego połowu jest zachętą do nieprzestrzegania tych ograniczeń oraz posiada negatywny wpływ na jakość przekazywanych danych. Po niepowodzeniu programów dostosowania zdolności połowowej obecne podejście, oparte głównie na zarządzaniu nakładem połowowym, nie jest w stanie rozwiązać problemu nadmiernej zdolności połowowej (patrz: pkt 107–120).

125. Podsumowując, w wyniku prac Trybunału ujawniono, że systemy kontroli, inspekcji i sankcji, pomimo wprowadzonych niedawno ulepszeń, nie są w stanie zapewnić skutecznego stosowania zasad zarządzania zasobami rybnymi, a w szczególności systemu TAC i kwot. Sytuacja ta stanowi tym większy problem, że zachwianie równowagi między zdolnością połowową a możliwościami połowowymi nie sprzyja spontanicznemu przestrzeganiu przepisów. Po znacznym spadku liczby wyładunków w ciągu ostatnich lat utrzymywanie się obecnej sytuacji grozi poważnymi konsekwencjami mającymi wpływ nie tylko na zasoby, ale również na przyszłość samego przemysłu rybnego oraz obszarów z nim związanych.

126. Jeśli władze polityczne chcą, aby WPRyby osiągnęła swój cel zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych, obecne systemy kontroli, inspekcji i sankcji muszą zostać znacznie usprawnione, w szczególności poprzez wdrożenie wymienionych poniżej zaleceń.

Jakość danych o połowach

127. Poprawa jakości danych o połowach, które wykorzystuje się na potrzeby zarządzania zasobami ryb, wymaga w szczególności poprawy jakości systemów gromadzenia, zatwierdzania i monitorowania danych o połowach. W tym celu państwa członkowskie powinny:

- a) zapewnić, aby wszystkie deklaracje przewidziane przepisami prawa były faktycznie sporządzane, poprawnie wypełniane oraz rejestrowane jak najszybciej przez odpowiednie władze;
- b) systematycznie sprawdzać, przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych, spójność wszystkich danych zawartych w tych dokumentach, a także, w stosownych przypadkach, spójność z danymi VMS;
- c) zapewnić skuteczne współdziałanie między odpowiednimi systemami w celu umożliwienia weryfikacji spójności danych zawartych w dokumentach dotyczących ilości wyładowanych w jednym kraju a wprowadzonych po raz pierwszy do obiegu w innym;
- d) zaświadczać o wiarygodności danych przekazywanych Komisji, przedstawiając raz na rok certyfikat niezależnego organu dotyczący ostatnich skonsolidowanych sprawozdań miesięcznych.

128. W celu uzyskania poprawy jakości danych Komisja natomiast powinna:

- a) jak najszybciej ustanowić i przyjąć przepisy wykonawcze do rozporządzenia w sprawie elektronicznej rejestracji i raportowania działalności połowowej oraz w sprawie środków teledetekcji⁽¹⁾, zapewniając, na ile to możliwe, takie warunki wdrożenia tego narzędzia, które będą wykluczały naruszenia oraz zapewniały współdziałanie systemów krajowych;
- b) przededefiniować format przekazywanych przez państwa członkowskie sprawozdań, aby ułatwić przeprowadzanie ich analizy oraz uzyskać skuteczną kontrolę;
- c) regularnie korzystać ze swojego prawa dostępu do kopii krajowych plików informatycznych zawierających istotne informacje, do których dostęp nie powinien już wymagać uprzedniego wniosku;
- d) zharmonizować współczynniki przeliczeniowe stosowane w różnych państwach członkowskich, aby otrzymać ilości wyrażone jako „równoważnik żywej wagi”;
- e) sprawdzać spójność danych Eurostatu, z jednej strony, z danymi DG ds. Rybołówstwa, z drugiej.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1966/2006.

Skuteczność systemów inspekcji

129. Skuteczność i spójność kontroli oraz inspekcji realizowanych przez państwa członkowskie, a także zapewnienie Komisji uzyskania na ich temat jak najpełniejszej wiedzy oraz umożliwienie jej dokonania ich oceny wymaga, aby państwa członkowskie, o ile jeszcze tego nie zrobiły, podjęły następujące działania:

- a) określenie minimalnych cech inspekcji oraz podstawowych kontroli, które muszą się zostać uwzględnione;
- b) zapewnienie odpowiedniego dostępu do wszystkich informacji niezbędnych w procesie planowania i ukierunkowania kontroli;
- c) ustalenie strategii kontroli opartej na analizie ryzyka;
- d) przeprowadzenie oceny swoich czynności kontrolnych przy pomocy odpowiednich celów;
- e) zapewnienie jakości prac kontrolnych poprzez nadzór kontroli;
- f) rejestrowanie wszystkich swoich prac inspekcyjnych w centralnych bazach danych.

130. Z drugiej strony, Komisja powinna:

- a) zwrócić się do Rady z wnioskiem o wprowadzenie do przepisów wszystkich zaleceń poczynionych w poprzednim punkcie, jako niezbędnych elementów skutecznego prawodawstwa;
- b) zażądać od państw członkowskich sporządzenia planu działania w odniesieniu do każdego zidentyfikowanego istotnego uchybienia.

Zastosowanie sankcji odstraszających

131. W celu zapewnienia działania odstraszającego stosowanych sankcji państwa członkowskie powinny zwrócić uwagę właściwych władz na fakt, że przed określeniem sankcji, zgodnie z prawem europejskim, mają one obowiązek wziąć pod uwagę zarówno charakter odstraszający sankcji w ścisłym związku z zyskiem gospodarczym, jaki podmiot uzyskał w wyniku popełnionego naruszenia, jak również ciężar spowodowanej przez niego szkody dla zasobów wspólnotowych.

132. W celu uniknięcia migracji osób winnych naruszeń do państw członkowskich, w których nieprawidłowości karane są mniej surowo, wskazane jest, aby Rada zachęciła państwa członkowskie do ujednoczenia stosowanych sankcji, tworząc katalog środków stosowanych przez państwa członkowskie w przypadku najpoważniejszych naruszeń, tak jak przewidziano to w stosownych przepisach ⁽¹⁾.

133. W celu wzmocnienia zdolności wywierania przez Komisję presji na państwa członkowskie wskazane jest, aby prawodawca wspólnotowy zapewnił możliwość kontroli przyjętych środków zarządzania, sprawdził, jakie istnieją możliwości wzmocnienia uprawnień inspektorów Komisji, jak również rozszerzenia mandatu Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa, a także by wprowadził bardziej elastyczne narzędzia sankcji, na przykład możliwość zawieszenia wypłat pomocy wspólnotowej w dziedzinie rybołówstwa w przypadku nieprzestrzegania przez dane państwo członkowskie swoich obowiązków w zakresie kontroli.

Redukcja nadmiernych zdolności połowowych oraz odpowiednie działania towarzyszące

134. Wysiłkom państw członkowskich i Komisji mającym na celu zmniejszenie negatywnych skutków nadmiernych połowów towarzyszyć musi wytyczenie ambitnych celów w zakresie obniżenia zdolności połowowej oraz podjęcia działań na płaszczyźnie społeczno-ekonomicznej dla dobra społeczności utrzymujących się z przemysłu rybnego.

135. Ponieważ w celu określenia odpowiednich działań konieczna jest gruntowna znajomość realiów społeczno-ekonomicznych przemysłu rybnego oraz skutków oddziaływania decyzji o ograniczeniu połowów, Komisja musi rozwinąć swoje narzędzia informatyczne i analityczne w tej dziedzinie.

136. Oprócz zalecanych ulepszeń technicznych systemów kontroli, inspekcji i sankcji, warunkiem powodzenia i trwałości WPRybn jest uświadomienie sobie wagi problemu przez wszystkie zaangażowane podmioty oraz odpowiednia pomoc finansowa ułatwiająca tworzenie dodatkowych bądź alternatywnych wobec zasobów ryb źródeł przychodów.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Trybunał Obrachunkowy w Luksemburgu na posiedzeniu w dniu 25 października 2007 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego

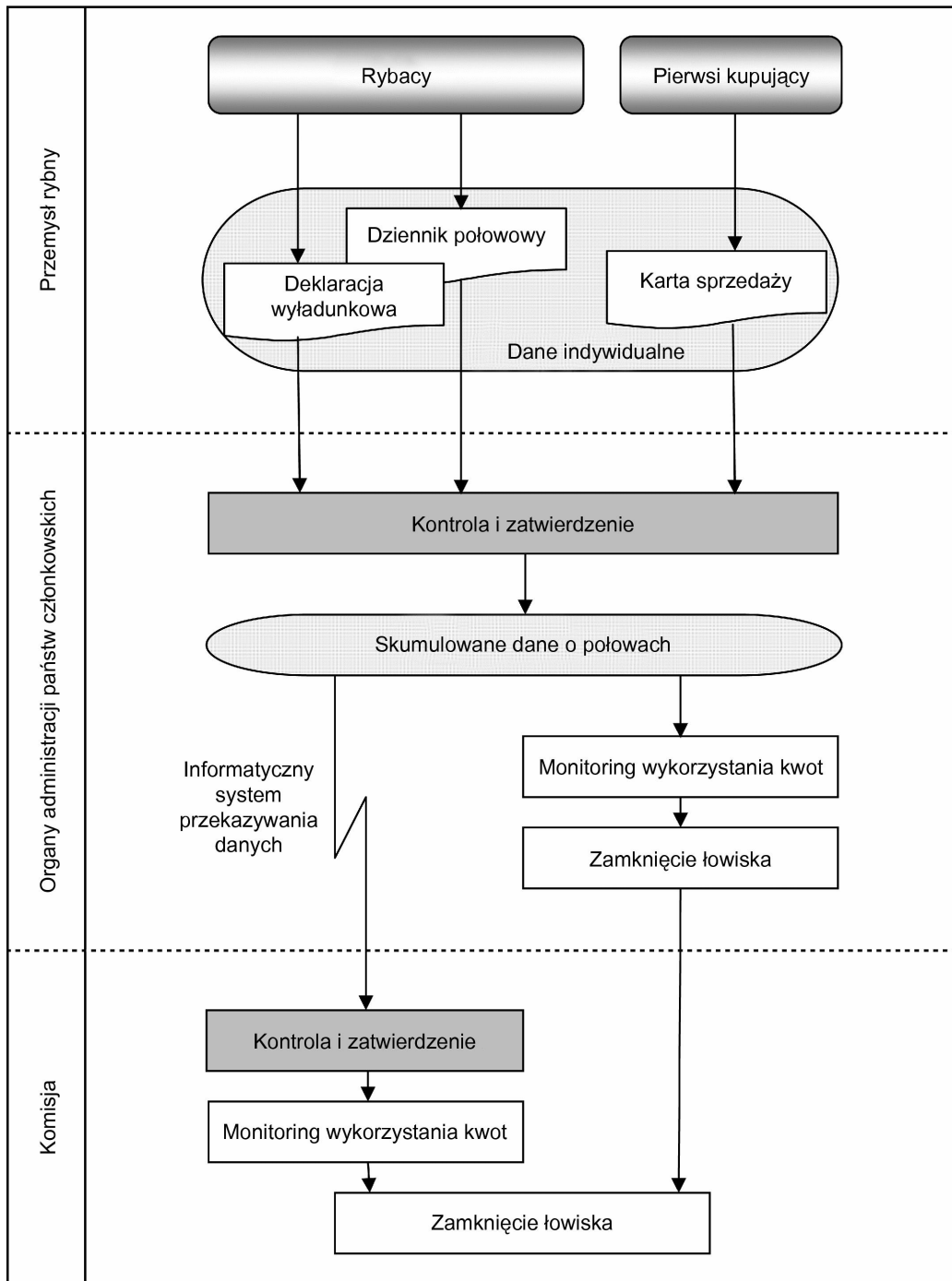
Hubert WEBER

Prezes

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002, art. 25 ust 4.

ZAŁĄCZNIK

UPROSZCZONY SCHEMAT GROMADZENIA I MONITORINGU DANYCH O POŁOWACH



ODPOWIEDZI KOMISJI**STRESZCZENIE**

I. Celem wspólnej polityki rybackiej (WPRyb) jest ochrona zasobów wodnych i zarządzanie tymi zasobami. Wspólnota posiada uprawnienia prawodawcze, w ramach których Rada podejmuje decyzje po zasięgnięciu opinii Parlamentu. Za stosowanie i egzekwowanie zasad WPRyb odpowiedzialne są państwa członkowskie.

Komisja uważa, że powodzenie WPRyb uzależnione jest od jakości kontroli, inspekcji i sankcji.

W dziedzinie kontroli i egzekwowania przepisy prawa wspólnotowego mają na celu harmonizację działań państw członkowskich, jak również zapobieganie nieskuteczności polityki w przypadku, gdyby państwa członkowskie nie wywiązały się w wystarczającym stopniu ze swoich obowiązków.

Komisja podziela wnioski Trybunału co do uchybień w przepisach dotyczących kontroli, inspekcji i egzekwowania, które narażają na szwank skuteczność WPRyb.

W świetle powyższej sytuacji Komisja rozpoczęła już proces refleksji, mając na uwadze ambitną reformę europejskiej polityki w zakresie kontroli połowów.

Zalecenia Trybunału w odniesieniu do poprawy sytuacji mogą skutecznie przyczynić się do powodzenia wspomnianej reformy.

Tym niemniej na przestrzeni ostatnich kilku lat dołożono już pewnych starań na rzecz usprawnienia kontroli przestrzegania zasad WPRyb i ich egzekwowania oraz lepszego dostosowania i harmonizacji działań w państwach członkowskich. W szczególności nowe możliwości powstały dzięki reformie WPRyb przeprowadzonej w 2002 r. oraz utworzeniu Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa.

Dla zapewnienia skuteczności WPRyb należy uprościć procedury, jak również zwiększyć uprawnienia Komisji oraz wzmocnić mandat Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa.

Powodzenie WPRyb zależy w znacznym stopniu od zaangażowania państw członkowskich i ich starań na rzecz skutecznej kontroli przestrzegania zasad WPRyb i ich egzekwowania. Niełatwe okazało się doprowadzenie do przyjęcia niektórych wniosków Komisji przez Radę, zwłaszcza gdy dotyczą one ambitnych planów ograniczenia dostępu do uszczuplonych zasobów, dostosowania zdolności połowowej do zasobów lub zwiększenia uprawnień Komisji.

II. Aby zapewnić prawidłowe stosowanie zasad WPRyb, Komisja przeciwdziała uchybieniom w krajowych systemach kontroli i egzekwowania, wszczynając postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego i podejmując inne działania w celu egzekwowania prawa, zapewniając czynne wsparcie na rzecz poprawy współpracy pomiędzy organami krajowymi, podejmując nowe inicjatywy prawodawcze oraz bezpośrednio wspierając władze odpowiedzialne za kontrolę w państwach członkowskich, stosownie do potrzeb. Działania te nie zawsze jednak były wystarczająco skuteczne lub zakończone powodzeniem.

Jeśli chodzi o rejestrację i raportowanie, państwa członkowskie muszą wdrożyć niezbędne systemy w zakresie rejestracji, kontroli krzyżowych oraz weryfikacji danych dotyczących działalności połowowej, a także usprawnić kontrolę przestrzegania obowiązków sprawozdawczych i ich egzekwowanie.

III. Komisja podziela analizę i wnioski Trybunału. Wspomniane zalecenia były już przedmiotem wniosków Komisji w przeszłości i muszą zostać podjęte w kontekście przewidywanej reformy europejskiej polityki w zakresie kontroli połowów.

Za stosowanie krajowych systemów sankcji odpowiedzialne są państwa członkowskie. Decyzję o harmonizacji takich systemów na szczeblu Wspólnoty podejmuje prawodawca wspólnotowy.

WSTĘP

1–9. WPRyb ma na celu zapewnienie takiej eksploatacji żywych zasobów wodnych, która zapewnia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. W oparciu o powyższe założenie, obecne przepisy WPRyb zawierają ramy regulujące działalność połowową poprzez ograniczenia połowów, ograniczenia zdolności połowowej, ograniczenia nakładów połowowych oraz środki techniczne.

Powodzenie omawianej polityki zależy przede wszystkim od zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron. O ile za sporządzanie wniosków w sprawie nowych aktów prawnych oraz za kontrolowanie stosowania zasad przez państwa członkowskie odpowiedzialna jest Komisja, kluczowe znaczenie dla osiągnięcia celów WPRyb ma zaangażowanie ze strony państw członkowskich, gdyż jedynie one są w stanie zapewnić formalne przyjęcie zasad WPRyb oraz podjąć wszelkie działania niezbędne dla ich prawidłowego stosowania.

Aby poprawić skuteczność systemu, w ramach reformy w 2002 r. wprowadzono w życie nowe podejście do zarządzania rybołówstwem, oparte na długoterminowych planach zarządzania, zaś w przypadku poważniejszych sytuacji — na planach odbudowy zasobów. Co więcej, wprowadzono zmiany w stosowanym od dawna systemie zarządzania zdolnością połowową dzięki usprawnieniu zarządzania nakładem połowowym w ramach obecnie obowiązujących ograniczeń zdolności połowowej.

Zgodnie z rozdziałem V rozporządzenia podstawowego ⁽¹⁾ oraz rozporządzeniem w sprawie kontroli ⁽²⁾, państwa członkowskie mają za zadanie przyjąć środki, przydzielić zasoby finansowe i ludzkie oraz stworzyć struktury administracyjne i techniczne niezbędne do zapewnienia skutecznej kontroli, inspekcji oraz egzekwowania przepisów WPRyb.

Zasady te oparte są na zobowiązaniu państw członkowskich do wypracowania skutecznego systemu kontroli, tam gdzie jest to właściwe, zgodnie ze szczegółowymi zasadami ustanowionymi przez Komisję.

W tym względzie rola Komisji polega na przyjęciu szczegółowych zasad określających zadania w zakresie kontroli, inspekcji i egzekwowania, które ukierunkowane są na określone połowy lub obszary, albo, w przypadku istnienia wspólnych czynników mających bardziej ogólne zastosowanie oraz w granicach przyznanych uprawnień i koncentrując się na kwestiach priorytetowych dla osiągnięcia celów WPRyb, Komisja dokonuje oceny stosowania zasad WPRyb przez państwa członkowskie.

W tym zakresie Komisja przeprowadza inspekcje w państwach członkowskich w oparciu o horyzontalne i szczegółowe programy inspekcji. Komisja zajmuje się uchybieniami stwierdzonymi w czasie takich inspekcji w taki sposób, jaki uzna za najbardziej odpowiedni i skuteczny, z uwzględnieniem ich wagi oraz pilności i ewentualnej drażliwości z politycznego punktu widzenia.

Większość ustaleń inspektorów Komisji jest przedmiotem działań następczych dzięki kontaktom z zainteresowanym państwem członkowskim lub w ramach dalszych inspekcji. Bardziej drastyczne przypadki lub kwestie zasadnicze podejmowane są na szczeblu politycznym. W razie poważnych uchybień lub utrzymujących się problemów wszczynane są procedury w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przeciwko państwu członkowskiemu, którego to dotyczy.

Dzięki wyrokowi Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w sprawie C-304/02, Komisja przeciwko Francji ⁽³⁾, Wspólnota otrzymała wyraźne potwierdzenie roli i obowiązków państw członkowskich w zakresie kontroli przestrzegania zasad WPRyb i ich egzekwowania. W następstwie wspomnianego wyroku nakazano Francji zapłacenie w formie ryczałtu kwoty w wysokości 20 mln EUR oraz okresowej sześciomiesięcznej kary pieniężnej w wysokości 57 761 250 EUR. Pod koniec drugiego okresu sześciomiesięcznego Komisja stwierdziła, że postępy poczynione przez Francję w kierunku usprawnienia systemu kontroli, ścigania i kar można generalnie uznać za zadowalające i wykluczające, z racji ich charakteru, nakładanie drugiej grzywny, które byłoby w tej sytuacji niewspółmierne. Zwrócono jednak uwagę Francji na fakt, że w odniesieniu do przyszłości najistotniejsza jest kontynuacja jej starań oraz dalsze utrwalanie wspomnianych postępów.

Oprócz wszczynania postępowań w sprawie naruszenia przepisów, które są czasochłonne, Komisja pomaga państwom członkowskim w realizacji ich zadań, przekazując im informacje i wytyczne, tworząc platformę wymiany najlepszych praktyk oraz ustanawiając dla niektórych połowów wykaz minimalnych standardów w odniesieniu do każdego rodzaju inspekcji.

Co więcej, inspekcje w państwach członkowskich dostarczają Komisji informacji niezbędnych do realizacji jej zadania polegającego na ocenie obecnie obowiązujących przepisów ramowych WPRyb. Ponadto Komisja w stosownych przypadkach przedstawi Radzie nowe wnioski legislacyjne w celu przeciwdziałania istniejącym uchybieniom i niezgodnościom.

CECHY KONTROLI

17. Uwagi zamieszczone w niniejszym sprawozdaniu zostaną uwzględnione w przygotowaniach do przeglądu i zmiany rozporządzenia w sprawie kontroli.

UWAGI

18. Proces oceny systemów rejestracji i weryfikacji połowów obowiązujących w państwach członkowskich zostanie zakończony w 2008 r., gdyż problem tkwi w nieodpowiedniej jakości danych. Kwestia ta jest uwzględniana w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

19. Uchybienia w zakresie krajowych systemów rejestracji połowów, wspomniane przez Trybunał, zostały wykryte również przez służby Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2847/93.

⁽³⁾ Dwanaście państw członkowskich poparło wniosek Francji o to, by oprócz kary pieniężnej nie nakładano kary ryczałtowej.

Aby poprawić wiarygodność danych, w szczególności dotyczących stad ryb objętych porozumieniami międzynarodowymi (np. halibut grenlandzki, Organizacja Rybołówstwa Północno-Zachodniego Atlantyku (NAFO)), Komisja z własnej inicjatywy przeprowadza kontrole krzyżowe z danymi z krajów trzecich, a także wdrożyła systemy ostrzegania.

Co więcej, Komisja wszczęła procedury w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przeciwko niektórym państwom członkowskim, koncentrując się między innymi na wiarygodności danych o połowach (m.in. Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Polska).

20. W celu usprawnienia przekazywania danych pomiędzy państwami członkowskimi i Komisją rozporządzenie Rady (WE) nr 2371/2002 zobowiązuje państwa członkowskie do wyznaczenia jednego organu, który byłby odpowiedzialny za koordynację procesu gromadzenia i weryfikacji informacji dotyczących działalności połowowej oraz za przedkładanie sprawozdań i współpracę z Komisją. Co więcej, system ten został jeszcze bardziej wzmocniony poprzez wprowadzenie wymogu, zgodnie z którym pierwsza sprzedaż ma miejsce wyłącznie na zarejestrowanej aukcji lub odbywa się za pośrednictwem zarejestrowanych kupujących.

Ponadto wniosek Komisji w sprawie rozporządzenia ustanawiającego szczegółowe przepisy wykonawcze w zakresie elektronicznego raportowania podnieśli efektywność systemów zatwierdzania. Na przykład przewiduje on natychmiastowe przekazanie drogą elektroniczną kopii karty sprzedaży organom państwa bandery oraz państwa, w którym miał miejsce wyładunek, dzięki czemu może być ona sprawdzona na zasadzie kontroli krzyżowej z deklaracją wyładunkową.

21.

- a) Wprowadzenie elektronicznego dziennika połowowego rozwiąże problemy wskazane przez Trybunał. Obowiązek codziennej elektronicznej rejestracji i przekazywania dziennika połowowego, deklaracji wyładunkowej i danych dotyczących przeładunku zwiększy w sposób istotny efektywność i skuteczność operacji w zakresie monitorowania, kontroli i nadzoru na morzu oraz na lądzie.
- b) Komisja nieprzerwanie wspiera opracowanie ogólnego systemu określania wagi wszystkich ryb i zwraca uwagę, że obowiązek ważenia jest już wprowadzony w odniesieniu do niektórych szczególnych połowów, na przykład połowów pelagicznych oraz, od 2008 r., na Morzu Bałtyckim.
- c) Rada wyraziła już zgodę na niższy margines tolerancji w odniesieniu do niektórych szczególnych połowów objętych działaniami na rzecz odbudowy zasobów (np. morszczuk, dorsz, sola). Ponadto Komisja dokonuje przeglądu kwestii marginesów tolerancji w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.
- d) Jakość informacji zawartych w karcie sprzedaży, w przypadku zbieżności interesów kupującego i sprzedającego, jest jednym z zagadnień uwzględnianych w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

23. Rozporządzenie w sprawie elektronicznej rejestracji i raportowania zwiększy skuteczność systemów zatwierdzania, na przykład poprzez zapewnienie natychmiastowego przekazania za pomocą środków elektronicznych kopii karty sprzedaży do organów państwa bandery oraz państwa, w którym miał miejsce wyładunek, dzięki czemu może być ona sprawdzona na zasadzie kontroli krzyżowej z deklaracją wyładunkową. Po opublikowaniu rozporządzenia Rady w dniu 30 grudnia 2006 r. Komisja niezwłocznie przygotowała wniosek w sprawie przepisów wykonawczych. Wniosek ten był już omawiany z państwami członkowskimi w pierwszej połowie 2007 r. i oczekuje się, że zostanie przyjęty przed końcem 2007 r.

24. Komisja dokonuje oceny możliwości poprawy sytuacji w zakresie danych o połowach i dotyczących sprzedaży oraz terminów raportowania.

Nie należy zapominać, że norweski system monitorowania wyładunków i sprzedaży ma zastosowanie wyłącznie w kontekście krajowym, a zakres odpowiedzialności Wspólnoty różni się charakterem od odpowiedzialności państwa norweskiego, zwłaszcza w odniesieniu do zasady pomocniczości.

25–26. Komisja jest zdania, że krajowe organy administracji oraz naukowcy są w stanie oszacować w sposób wiarygodny ilość odrzutów, problemem jest natomiast nieuwzględnianie tych odrzutów w deklaracjach połowowych. Tym niemniej odrzucone ilości (które są zazwyczaj wartościami szacunkowymi) są uwzględniane przez naukowców (Międzynarodowa Rada Badań Morza) w ramach oceny większości stad ryb. Aby zmierzyć się z problemem odrzutów, Komisja przedstawiła w 2002 r. pierwszy plan działania ⁽¹⁾. Plan ten nie przyniósł jednak oczekiwanych rezultatów, w następstwie czego Komisja proponuje obecnie całkowicie nowe podejście w swoim komunikacie „Strategia na rzecz ograniczenia niepożądanych przyłówów i eliminacji odrzutów w rybołówstwie europejskim” ⁽²⁾. Trwa już szeroki proces konsultacji w sprawie wspomnianego komunikatu, natomiast Komisja zamierza wystąpić w 2008 r. z pierwszymi konkretnymi wnioskami w sprawie wdrożenia nowej strategii dotyczącej odrzutów. Wspomniane nowe podejście jest podobne do zakazu odrzutów, obowiązującego w niektórych krajach trzecich, np. w Norwegii.

27. Postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego podejmowane są w przypadku stwierdzenia w państwach członkowskich uchybień w systemach kontroli i egzekwowania.

- a) Problemy związane z hiszpańskim systemem rejestracji i raportowania połowów są uwzględniane w kontekście trwających obecnie procedur w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przeciwko Hiszpanii.
- b) Jeżeli chodzi o działalność połowową na Morzu Śródziemnym, istnieje rozporządzenie w sprawie zasobów rybołówstwa Morza Śródziemnego oraz rozporządzenie w sprawie tuńczyka błękitnopłetwego ⁽³⁾, które przewidują statystyczne monitorowanie połowów. Co więcej, Międzynarodowa Komisja Ochrony Tuńczyka Atlantyckiego (ICCAT) oraz Komisja ds. Tuńczyka na Oceanie Indyjskim (IOTC), uznane za właściwe na Oceanie Atlantyckim i na Oceanie Indyjskim, nakładają obowiązki w zakresie statystyk połowów i nakładów. W tym kontekście Francja przekazuje Komisji dane, które są następnie przesyłane wspomnianym regionalnym organizacjom ds. zarządzania rybołówstwem.

⁽¹⁾ COM(2002) 656.

⁽²⁾ COM(2007) 136.

⁽³⁾ Patrz: rozporządzenie (WE) nr 1967/2006 (Dz.U. L 36 z 8.2.2007, str. 6) oraz (WE) nr 643/2007 (Dz.U. L 151 z 13.6.2007, str. 1).

28. Aby poprawić sytuację, Komisja uwzględniła problemy w zakresie kontroli krzyżowych i weryfikacji danych w toczących się postępowaniach o naruszenie prawa wspólnotowego przeciwko państwom członkowskim, których to dotyczy.

- b) Uchybienia w zakresie monitorowania wykorzystania kwot we Włoszech i w Hiszpanii są przedmiotem toczących się postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego.
- c) Komisja ma świadomość problemów w zakresie monitorowania połowów w Hiszpanii i we Francji i podjęła już niezbędne działania.
- d) Komisja stwierdziła szereg uchybień w systemie kontroli i egzekwowania w Zjednoczonym Królestwie, i wszczęła procedurę w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego przeciwko temu państwu członkowskiemu w celu zaradzenia tej sytuacji.

29. Jak zaznaczono w odpowiedziach na pkt 27 i 28, Komisja wszczęła postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego przeciwko państwom członkowskim w związku z uchybieniami stwierdzonymi w ich systemach kontroli i egzekwowania.

- c) Komisja jest zdania, jak na to zwrócił uwagę Trybunał, że wspomnianym problemem kompletności deklaracji należy zająć się w kontekście przeglądu polityki kontrolnej.
- d) Uchybienia w zakresie sprawdzania na zasadzie kontroli krzyżowej z danymi systemu monitorowania statków (VMS) również zostały stwierdzone przez Komisję. W przypadku Włoch, Francji, Grecji i Zjednoczonego Królestwa kwestie te wchodzą w zakres toczących się postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego. W przypadku Niemiec i Danii Komisja nie stwierdziła uchybień pozwalających uzasadnić wszczęcie procedury w związku z naruszeniem prawa wspólnotowego.

30. Komisja jest świadoma przedstawionej sytuacji. Z tej przyczyny Komisja polega nie tylko na danych przekazywanych przez państwa członkowskie, ale wykorzystuje także inne stosowne dane będące w jej posiadaniu. Zamknęła również łowiska, na których zgodnie z jej własnymi szacunkami stada ryb były wyczerpane.

- a) Ilości nadmiernie odłowione przez Zjednoczone Królestwo w 2005 r. zostały w całości odjęte od kwoty Zjednoczonego Królestwa na 2006 r.
- b) Komisja jest świadoma występujących we Włoszech problemów związanych z deklaracjami połowowymi w odniesieniu do tuńczyka błękitnopłetwego i przygotowuje dalsze działania w celu rozwiązania tych problemów.

31. Państwa członkowskie mają obowiązek stworzenia systemu umożliwiającego dokonywanie skutecznych weryfikacji i kontroli krzyżowych. Komisja, podobnie jak Trybunał, wyraża ubolewanie, że weryfikacja i kontrole krzyżowe danych nie są w chwili obecnej skutecznie stosowane.

32. Jak wynika z ustaleń poczynionych w trakcie inspekcji w państwach członkowskich, kontrole w zakresie systemów kontroli krzyżowych w państwach członkowskich stały się dla Komisji jedną z kwestii priorytetowych i zostały uwzględnione w szeregu postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego.

Kwestia sprawności systemów zatwierdzania jest jednym z priorytetów, jaki zostanie uwzględniony w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

33. W ramach planów NAFO z 2006 i 2007 r., dotyczących odtworzenia zasobów halibuta grenlandzkiego, Komisja zwróciła się do Hiszpanii o wniesienie poprawek do danych liczbowych dotyczących połowów dokonanych przez statki przybywające ze strefy NAFO w oparciu o wyniki inspekcji przeprowadzonych w portach. W rzeczywistości umożliwiło to Komisji monitorowanie w czasie rzeczywistym wykorzystania hiszpańskiej kwoty.

34. Wspomniana kwestia jest przedmiotem toczących się postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego przeciwko kilku państwom członkowskim, takim jak na przykład Zjednoczone Królestwo, Irlandia, Hiszpania, Portugalia i Polska.

35. Uchybienia w zakresie systemu kontroli i egzekwowania we Francji zostały uwzględnione przez Komisję w ramach działań następczych w związku z wyrokiem ETS w sprawie C 304/02. Komisja stara się jednak w dalszym ciągu dbać o to, by Francja kontynuowała swoje działania na rzecz dalszego utrwalania poczynionych postępów.

36. Wizyty kontrolne inspektorów Komisji w państwach członkowskich doprowadziły do podobnych ustaleń, których pewna liczba została uwzględniona lub jest uwzględniana w kontekście postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego.

37. Brak współdziałania systemów zatwierdzania w państwach członkowskich jest przedmiotem kontroli służb Komisji.

Co więcej, przyszłe rozporządzenie Komisji ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze w zakresie elektronicznego raportowania zwiększy sprawność systemów zatwierdzania. Proponuje się w nim na przykład bezzwłoczne przekazywanie za pomocą środków elektronicznych kopii karty sprzedaży do organów państwa bandery i państwa, w którym miał miejsce wyładunek, dzięki czemu może być ona sprawdzona na zasadzie kontroli krzyżowej z deklaracją wyładunkową.

38. Przepisy prawa wspólnotowego wymagają, aby do celu obliczania połowów na pokładzie statków rybackich stosowano współczynniki przeliczeniowe przyjęte przez to państwo członkowskie, pod którego banderą pływa dany statek.

Z pewnością niezbędne jest kontynuowanie wysiłków na rzecz harmonizacji współczynników przeliczeniowych.

W listopadzie 2006 r. po raz pierwszy przyjęto współczynniki przeliczeniowe w ramach ICCAT w odniesieniu do tuńczyka błękitnopłetwego.

Dyskusje na szczeblu Wspólnoty są w toku i Komisja jest zdania, że postępy osiągnięte w ramach ICCAT mogą służyć w tym względzie jako przykład.

Komisja podziela opinię Trybunału co do konieczności ustanowienia zharmonizowanych, precyzyjnych i spójnych współczynników na szczeblu Wspólnoty.

39. Jeśli chodzi o problemy w zakresie prześledzenia ścieżki danych o połowach, obecnie dokonywana jest ocena systemów rejestracji połowów, a jej rezultaty będą dostępne w 2008 r.

41. Rozporządzenie w sprawie kontroli rzeczywiście przewiduje przedłożenie sprawozdania w sprawie sposobu gromadzenia i weryfikacji danych po upływie 12 miesięcy od daty wejścia rozporządzenia w życie. Informacje przekazane przez państwa członkowskie obejmowały głównie zbyt długie, ogólne opisy obowiązującego systemu, brakowało w nich natomiast elementów przydatnych do prawidłowej jego oceny.

Wprowadzenie obowiązków sprawozdawczych jest jedną z kwestii, które będą rozpatrywane w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

42. W sprawozdaniu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącym monitorowania realizacji wspólnej polityki rybackiej przez państwa członkowskie w latach 2003–2005 ⁽¹⁾ zwrócono szczególną uwagę na wątpliwą jakość danych.

Niską jakością danych zajmowano się również w kolejnych edycjach wyników w zakresie zgodności z lat 2003, 2004 i 2005.

43. Jeśli chodzi o istniejące niepewności, Komisja określa ilości nadmiernie odłowione nie tylko w oparciu o informacje otrzymane z państw członkowskich, ale również o inne dane będące w jej posiadaniu, na przykład informacje pochodzące z ustaleń poczynionych w trakcie inspekcji w państwach członkowskich.

44. Przyszły proces przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian zostanie wykorzystany do celu poprawy prezentacji i podziału danych. Jednakże istotę problemu można wykryć jedynie w drodze inspekcji poprzez analizowanie podstawowych danych na miejscu i bezpośrednie sprawdzanie wyładunków, za co odpowiedzialne są przede wszystkim państwa członkowskie.

45. Aby zająć się powyższą kwestią, w kwietniu 2006 r. podpisano protokół ustaleń między Dyрекcją Generalną ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej a Eurostatem w celu uniknięcia rozbieżności pomiędzy monitorowaniem wykorzystania kwot prowadzonym przez Dyрекcję Generalną ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej a statystykami Eurostatu dotyczącymi połowów/wyładunków.

Komisja zbada ponadto, czy — i w jaki sposób — możliwe są do osiągnięcia dalsze usprawnienia.

46. Jeśli chodzi o 26 przypadków przekroczenia kwot w 2005 r., Komisja w całości odjęła te ilości od możliwości połowowych na 2006 r. odpowiednich państw członkowskich.

47. Zazwyczaj państwo członkowskie zamyka łowisko tymczasowo, po czym ukazuje się decyzja Komisji. Jednakże w niektórych przypadkach, gdy państwo członkowskie nie podjęło działań, Komisja była zmuszona do zamknięcia łowiska z własnej inicjatywy. Przypadki te zwróciły raz jeszcze uwagę na potrzebę zwiększenia uprawnień inspektorów Komisji w celu umożliwienia im swobodnego gromadzenia dowodów w państwach członkowskich. Niemniej jednak uprawnienia inspektorów Komisji pozostają dotychczas ograniczone. Dalsze wysiłki w tym kontekście są zatem niezbędne i Komisja uważa to za kwestię priorytetową, która zostanie uwzględniona w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

⁽¹⁾ COM(2007) 167 wersja ostateczna.

48. Komisja wykorzystuje wszelkie dostępne środki przymusu, włącznie z postępowaniami o naruszenie prawa wspólnotowego i zamknięciami łowisk. Co więcej, służby inspekcyjne Komisji dostosowały swoją strategię w taki sposób, aby skoncentrować się na analizie danych o wyładunku oraz sprawozdań z bezpośrednich kontroli.

W celu usprawnienia kontroli danych przez Komisję Dyrekcja Generalna ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej zwróciła się do Wspólnotowego Centrum Badawczego (JRC) o udoskonalenie możliwości wykrywania nieprawidłowości w danych w drodze bardziej wyrafinowanych technik analizy danych. Wykrycie oszustwa w ramach analizy zwykłej zbiorczej bazy danych jest jednak bardzo trudne.

49. Inspekcje przeprowadzone przez inspektorów Komisji faktycznie umożliwiły Komisji wykrycie uchybień będących przedmiotem niniejszego sprawozdania i stanowią one podstawę dla rozwiązania kwestii braku zgodności przez państwa członkowskie.

Uchybienia w zakresie krajowych systemów inspekcji są naprawiane w drodze postępowań o naruszenie prawa wspólnotowego lub innych działań.

50. Podejście Komisji polega na ustanowieniu określonych szczegółowych zasad w kontekście planów zarządzania i planów odbudowy zasobów, jak również w kontekście niektórych obszarów połowowych oraz rodzajów połowów.

W stosownych przypadkach Komisja sporządziła wykaz minimalnych standardów w odniesieniu do każdego rodzaju inspekcji, które będą stosowane przez państwa członkowskie, a także zaproponowała wytyczne, których należy przestrzegać. Mimo wszystko Komisja uważa za stosowne określenie niektórych ogólnych zasad w zakresie procedur inspekcji (format sprawozdań z inspekcji, procedura inspekcji, informator w sprawie działań następczych po naruszeniu prawa), które w sposób skuteczny przyczynią się do zapewnienia jednakowych warunków konkurencji. Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa byłaby w stanie wnieść w to zadanie wkład zgodnie ze swoim mandatem. Z inicjatywy Komisji podobny przepis został już wdrożony na szczeblu niektórych regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem.

51. Obecny system został ustanowiony w oparciu o zobowiązanie państw członkowskich do wypracowania skutecznego systemu kontroli.

Komisja jest zdania, że — biorąc pod uwagę brak wspólnych czynników — szanse na wypracowanie wspólnych zasad są ograniczone.

Ponadto, jak zaznaczono w odpowiedzi na punkt 53, brak szczegółowych zasad nie zmniejsza zobowiązania państw członkowskich do wypracowania skutecznego systemu kontroli.

52. Przeprowadzone inspekcje dostarczyły Komisji cennej wiedzy na temat stosowania przepisów szczególnych oraz funkcjonowania systemów inspekcji i monitorowania w państwach członkowskich, a także faktycznie umożliwiły Komisji wykrycie kluczowych uchybień w państwach członkowskich.

Mimo że Komisja koncentrowała swoje środki na przypadkach wysokiego ryzyka, dokonywano również ogólnych ocen w drodze horyzontalnych programów inspekcji dotyczących systemów raportowania połowów (2005–2006), regulacji rynkowych (2004 r.), wyładunków ze statków z państw trzecich (2005 r.), wdrażania VMS (2004–2006) oraz połowów głębinowych na wodach europejskich (2005–2006).

Co więcej, od 2004 r. Komisja regularnie korzysta z szeregu kwestionariuszy i formularzy w celu oceny systemów kontroli w państwach członkowskich, zwłaszcza w zakresie zgodności z przyjętymi ostatnio zasadami oraz z jakością poszczególnych inspekcji. Ponadto określono wskaźniki zgodności (intensywność i jakość inspekcji) i wykorzystano je do dokonania oceny zgodności działań państw członkowskich z WPRyb w kontekście postępowań o naruszenie prawa wspólnotowego.

59. Komisja pracowała nad określeniem poziomów odniesienia i priorytetów w odniesieniu do niektórych połowów, które okazały się skuteczne.

Przewiduje się podjęcie kolejnych kroków w tym kierunku w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

60. W tym właśnie kontekście Komisja dołożyła ostatnio ⁽¹⁾ starań na rzecz określenia poziomów odniesienia, jak wskazano w odpowiedzi na pkt 59.

Co więcej, Komisja ustanowiła wytyczne dla państw członkowskich w zakresie określenia, dla poszczególnych rodzajów inspekcji, minimalnych standardów, jakie muszą zostać zapewnione. Państwa członkowskie przyjęły te starania z zadowoleniem.

Proces przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian umożliwi włączenie wspomnianych standardów do przepisów WPRyb. Ponadto niezbędna będzie w dalszym ciągu kontynuacja współpracy pomiędzy państwami członkowskimi. W szczególności oczekuje się, że istotną rolę w tym względzie odegra Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa.

61. Jeśli chodzi o celowość sprawdzania ładowni ryb po zakończeniu wyładunku, Komisja jest zdania, że powinno to wchodzić w zakres pełnej inspekcji. Powyższe podejście jest również odzwierciedlone w prawodawstwie dotyczącym połowów pelagicznych począwszy od 2005 r. oraz połowów na Bałtyku począwszy od 2008 r. Patrz również: odpowiedzi na pkt 60 i 62.

62. Komisja od wielu lat systematycznie poświęca temu zagadnieniu wiele uwagi, co ostatecznie pozwoliło jej określić w 2007 r. ogólne kryteria dla zapewnienia skuteczności inspekcji.

Komisja zwraca uwagę na różnice istniejące pomiędzy państwami członkowskimi oraz na fakt, że niektóre z nich opracowały nawet przewodniki procedur przeznaczone dla swoich inspektorów.

W ramach planów odbudowy zasobów oraz wieloletnich planów zarządzania ustanowiono poziomy odniesienia w zakresie inspekcji, między innymi programy odbudowy zasobów dorsza w Morzu Północnym i Bałtyckim oraz programu odbudowy zasobów tuńczyka błękitnopłetwego i halibuta grenlandzkiego.

63. Komisja rozpoczęła dyskusje w sprawie dokumentacji z poszczególnych inspekcji już w 2005 r. i kontynuowała je w 2006 r. w kontekście sprawy C-304/02 przeciwko Francji.

Mając na uwadze utworzenie bazy danych integrującej wszystkie sprawozdania z inspekcji, zgodnie z opiniami wyrażonymi przez Komisję w niektórych z jej komunikatów (np. w komunikacie dotyczącym poważnych naruszeń WPRyb ⁽²⁾), Komisja zainicjowała wiosną 2007 r. debatę z państwami członkowskimi.

64. Komisja spodziewa się, że Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa odegra istotną rolę w zakresie poprawy przejrzystości i harmonizacji, oraz że będzie koordynować ustanowienie wspólnych praktyk w ramach wspólnych planów rozmieszczenia.

65. Komisja uważa, że znormalizowane kwalifikacje w dziedzinie inspekcji oraz sprawozdania podniosłyby jakość kontroli w zakresie inspekcji połowów, i zamierza zająć się tym zagadnieniem jako sprawą priorytetową w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

66. i 67. Komisja uważa to za dobry przykład najlepszej praktyki i zamierza zająć się tą kwestią w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

68. Od czasu wizyty Trybunału w zainteresowanych państwach członkowskich poczyniono postępy. Dwa spośród czterech wspomnianych państw członkowskich (Zjednoczone Królestwo i Francja) wdrożyły już taki system.

73. Jedynie inspekcje spełniające minimalne standardy jakości powinny być uwzględniane przy dokonywaniu oceny liczby i zakresu działań inspekcyjnych.

77. Patrz: odpowiedź na pkt 63.

78. Coraz więcej państw członkowskich zapewnia obecnie swoim inspektorom dostęp w czasie rzeczywistym do przedmiotowych danych w ich miejscu pracy. Bieżąca sytuacja pozostaje jednak w dalszym ciągu niezadowolająca, stąd kwestia dostępu do danych VMS pozostaje dla Komisji zagadnieniem priorytetowym.

79–81. Coraz więcej państw członkowskich rozpoczęło wykorzystywanie technik analizy ryzyka w celu zaangażowania ograniczonych środków w najskuteczniejszy sposób.

82. Prowadzona przez państwa członkowskie kontrola krzyżowa danych o połowach z danymi gromadzonymi do innych celów (podatkowych, celnych i/lub innych) jest rzeczywiście istotna, zaś Komisja jest z pewnością przychylnie nastawiona do kroków podejmowanych w tym kierunku. Niezbędne będzie jednak wykonanie tego w sposób rozważny przy należytych uwzględnieniu faktu, że przedmiotowe dane zostały zgromadzone do całkowicie innych celów (problem porównywalności danych i wymogi związane z ochroną danych).

83. Różnorodność służb inspekcyjnych może być rzeczywiście źródłem zagrożeń i Komisja niejednokrotnie zwracała uwagę na ten problem ⁽³⁾. Jednakże, na mocy Traktatu WE, państwa członkowskie zachowują swobodę określania struktury swoich organów administracyjnych.

⁽²⁾ COM(2007) 448 wersja ostateczna.

⁽³⁾ COM(2004) 849; SEC(2004) 1718; COM(2001) 526.

⁽¹⁾ Spotkanie z udziałem państw członkowskich w dniu 7 marca 2007 r.

84. i 85. Na początku 2007 r. Komisja wprowadziła wzorcowy szablon, jaki należy wykorzystywać przy raportowaniu statystyk w zakresie działań inspekcyjnych. Ponadto można zastosować wskaźniki: do celów oceny działalności można wykorzystać liczbę inspektorów; ocena rezultatów może być przykładowo oparta na liczbie braków w przekazywanych danych VMS, liczbie zgłoszonych opóźnień w systemie gromadzenia danych, spójności pomiędzy dziennikami połowowymi, deklaracjami wyładunkowymi i danymi VMS, itd.

86. i 87. Komisja jest zdania, że powołanie Wspólnotowej Agencji Kontroli Rybołówstwa (CFCA) wpłynie na poprawę sytuacji.

Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa ma być upoważniona do organizowania współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w drodze przyjęcia wspólnych planów rozmieszczenia, nadających moc obowiązującą szczegółowym planom kontroli i inspekcji. Do jej obowiązków należy między innymi ocena, czy dostępne są wystarczające środki krajowe w zakresie inspekcji i nadzoru. Co więcej, Agencja Kontroli Rybołówstwa musi zagwarantować koordynację w celu zapewnienia, aby środki te były wykorzystywane w sposób racjonalny. Ponadto będzie ona wspierać państwa członkowskie w ich staraniach na rzecz ujednolicenia metodologii i procedur inspekcji. Powinno to wpłynąć na poprawę w zakresie czynności kontrolnych i inspekcyjnych, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym. Rozszerzenie uprawnień mogłoby wpłynąć na dalszą poprawę sytuacji.

88. W komunikacie Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie sprawozdań państw członkowskich dotyczących zachowań, które poważnie naruszyły zasady WPRyb⁽¹⁾, Komisja wezwała państwa członkowskie do zagwarantowania systemu sankcji, które miałyby skutek odstrasżający, jak również do wprowadzenia stosownych poprawek do swoich aktów prawnych, tak aby sankcje miały skutek zniechęcający.

92. Dalsza integracja i harmonizacja mogłyby być korzystnie wpłynąć na lepsze wdrażanie przez państwa członkowskie skutecznego systemu sankcji. W tym względzie Komisja bada w chwili obecnej możliwości włączenia do przewidywanych nowych inicjatyw dotyczących nielegalnych, nieraportowanych i nieuregulowanych połowów (IUU) jednolitych sankcji, które będą stosowane w odniesieniu do określonych „naruszeń prawa związanych z IUU”. Co więcej, przyszły proces przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian będzie stanowić okazję do zajęcia się tą kwestią.

93. Dalsza poprawa w zakresie jednorodności informacji przekazywanych przez państwa członkowskie w ich sprawozdaniach w sprawie poważnych naruszeń zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1447/1999, jak również dalsze badania odnośnych poważnych naruszeń, są niezbędne dla opracowania wniosku dotyczącego katalogu sankcji. Jak wykazano w odpowiedzi na pkt 92, Komisja zamierza zająć się tą kwestią w niedalekiej przyszłości.

95. Postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego nie pozostały bez rezultatu. Komisja wszczęła postępowania o naruszenia prawa wspólnotowego przeciwko kilku państwom członkowskim. W następstwie wyroku ETS w sprawie C-304/02 państwa członkowskie objęte takimi postępowaniami są nakłaniane do dokładania poważnych starań na rzecz lepszego przestrzegania stosownych zobowiązań.

Rozporządzenie (WE) nr 2371/2002 upoważnia Komisję nie tylko do wszczynania postępowań o naruszenie prawa wspólnotowego, ale również do podejmowania środków zapobiegawczych, do zamykania łowiska w przypadku, gdy Komisja uzna, że dane państwo członkowskie wyczerpało swoją kwotę połowową, a także do zawieszenia wspólnotowej pomocy finansowej.

96. i 97. Postępowania o naruszenie prawa wspólnotowego przeciwko państwom członkowskim są określone przepisami art. 226 Traktatu WE. Modyfikacja ich zasadniczych celów, jak również kroków proceduralnych, wymagałaby zmiany Traktatu.

Prace Komisji w zakresie postępowań o naruszenie prawa wspólnotowego prowadzone są w oparciu o orzecznictwo ETS. W takich postępowaniach ciężar dowodu spoczywa na Komisji, co ma szczególne znaczenie w przypadkach, gdy domniemane naruszenie prawa przez państwo członkowskie wynika ze szczególnej praktyki administracyjnej. W takim przypadku znaczenie rozstrzygające ma wykazanie, że uchybienia są zarówno ogólne, jak i trwałe. Wymaga to nieprzerwanych starań ze strony Komisji na rzecz zgromadzenia wystarczających środków dowodowych.

99. Sprawa C-304/02 zwróciła uwagę na trudności związane ze zgromadzeniem należytych środków dowodowych w sytuacji, gdy przedmiotem sporu jest praktyka administracyjna danego państwa członkowskiego, zaś poczynione starania przyczyniły się w rzeczywistości do nałożenia znacznie wyższej grzywny niż te nałożone w przypadku którejkolwiek z pięciu innych spraw rozstrzyganych przez ETS na podstawie art. 228 Traktatu WE.

101. Środki zapobiegawcze na mocy art. 26 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002 mogą mieć wyłącznie charakter przejściowy i być ograniczone czasowo (do nie więcej niż 6 miesięcy, zgodnie ze wskazówkami). W rezultacie takie środki zapobiegawcze mogą być stosowane jedynie w wyjątkowych okolicznościach.

102. Od 1996 r. obowiązek odejmowania ilości od przyszłych możliwości połowowych jest stosowany corocznie w ramach stosowania rozporządzenia (WE) nr 847/96, które wprowadza dodatkowe, ustalone z roku na rok warunki zarządzania ogólnym dopuszczalnym połowem (TAC) i kwotami. W standardowych warunkach nadmierne połowy zostają wykryte w danym roku lub w następnym roku po dokonaniu przełowienia, i z tego powodu nigdy nie zaistniała potrzeba dodatkowych działań.

Jednakże w 2007 r. po raz pierwszy, w następstwie krajowego dochodzenia, dwa państwa członkowskie zgłosiły Komisji znaczące ilości połowów, które zostały wyładowane w okresie od 2001 r. do 2004 r., ale nie zostały zarejestrowane. Zważywszy że rozporządzenie (WE) nr 847/96 nie przewiduje odliczeń w przypadku takiego „historycznego przełowienia”, Komisja zmuszona była przyjąć rozporządzenie *ad hoc*. Owo rozporządzenie *ad hoc*⁽²⁾ zapewniło rozwiązanie oparte na analizie biologicznych i społeczno-ekonomicznych konsekwencji tego rozporządzenia.

Co więcej, w odpowiedzi na wspomnianą sytuację Rada, w trakcie posiedzenia w dniach 11 i 12 czerwca 2007 r., wezwała Komisję do opracowania zasad w ramach przyszłego przeglądu rozporządzeń UE w zakresie kontroli, jakie zostaną zastosowane w odniesieniu do wszelkich przypadków przełowienia wychodzącego na jaw na dowolnym łowisku UE.

(1) COM(2007) 448 wersja ostateczna.

(2) Rozporządzenie (WE) nr 147/2007 (Dz.U. L 46 z 16.2.2007, str. 10).

103. Obecne przepisy WPRyb zezwalają Komisji jedynie na zawieszenie finansowania wspólnotowego w przypadku nieprzestrzegania zasad dotyczących zdolności połowowej. Komisja jest zdania, że dalsze rozszerzenie takich środków byłoby przydatne, i zbada możliwości złożenia wniosków w tym zakresie w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

104. Za kontrolę przestrzegania przez beneficjentów zasad WPRyb odpowiedzialne są państwa członkowskie. W procesie zamykania programów funduszy strukturalnych w zakresie rybołówstwa (zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1260/99), rola Komisji polega na kontrolowaniu prawidłowej realizacji programów przez państwa członkowskie, oraz — w przypadku wykrycia nieprawidłowości — na odzyskaniu wypłaconych w sposób nieprawidłowy środków wspólnotowych.

105. W szeregu państw członkowskich odnotowano istotną poprawę, w szczególności w zakresie kontroli połowów pelagicznych oraz kontroli państwa portu w odniesieniu do wyładunków z państw trzecich.

106. Artykuł 27 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2371/2002 zobowiązuje Komisję do udostępniania sprawozdań z inspekcji zainteresowanemu państwu członkowskiemu oraz do umożliwienia zainteresowanemu państwu członkowskiemu przedstawienia uwag do ustaleń inspekcji.

Przewidziano również możliwość włączenia do przekazywanych sprawozdań z inspekcji wniosku do państwa członkowskiego z prośbą o powiadomienie Komisji o krokach, jakie państwo to podejmie w celu naprawy uchybień.

107. Zdolność połowowa floty europejskiej nie pozostaje w równowadze względem dostępnych zasobów, aczkolwiek w tym względzie istnieją pomiędzy państwami członkowskimi istotne różnice. Komisja wzmoże swoje wysiłki na rzecz poprawy oceny nadmiernej zdolności połowowej państw członkowskich, a także będzie nalegać, aby dostosowały one swoją zdolność do możliwości połowowych.

111. Poczyniono postępy w dziedzinie dokonywania oceny wpływu wielkości połowów dzięki coraz większej ilości danych i doradztwu w sprawie ekologicznych i społeczno-ekonomicznych konsekwencji decyzji w sprawie dostępnych poziomów TAC. Starania Komisji w zakresie gromadzenia danych, a także coraz bardziej znaczący wkład Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF), przyczyniają się do poprawy sytuacji. W szczególności nowe rozporządzenie w sprawie gromadzenia danych przyczyni się do poprawy sytuacji w odniesieniu do niedostatków w zakresie ilości i jakości informacji, spowodowanych brakiem danych z państw członkowskich.

113. Ogólne podejście do zdolności połowowej uległo zmianie. W obecnych ramach prawnych zdolność połowowa zarządzana jest w ramach systemu wejścia/wyjścia, zgodnie z którym zdolność flot państw członkowskich zostaje zamrożona na poziomie z dnia 1 stycznia 2003 r. (lub daty przystąpienia w przypadku państw członkowskich, które wstąpiły do Unii w terminie późniejszym). Długofalowe plany i ograniczenia nakładu połowowego również stanowią zachętę do dostosowania zdolności połowowych floty. Popiera się również ograniczanie zdolności połowowej poprzez udzielanie pomocy na rzecz złowienia statków rybackich w ramach Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR), która jest zwiększana w przypadku planów odbudowy zasobów.

114. Państwa członkowskie mogą utrzymywać zdolności połowowe swojej floty na dowolnym poziomie poniżej poziomu z dnia 1 stycznia 2003 r. (lub, w przypadku państw członkowskich, które wstąpiły do Unii w terminie późniejszym, odpowiedniej daty wstąpienia), natomiast zgodnie z systemem wejścia/wyjścia zdolność połowowa może jedynie ulec zmniejszeniu (w okresie 2003–2005 zdolność połowowa floty wyrażona w tonach została zmniejszona o 6,27 %, zaś zdolność połowowa wyrażona w mocy silnika została zmniejszona o 7,28 %⁽¹⁾).

115. Zgodnie z planami zarządzania określającymi ramy redukcji nakładu połowowego to państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za decyzję, czy taka redukcja zostanie osiągnięta w drodze:

- a) skrócenia czasu połowów bez ograniczania zdolności połowowej;
- b) ograniczenia zdolności połowowej bez skracania czasu połowów; lub
- c) połączenia obu sposobów.

Jeśli chodzi o wzmożone wykorzystanie technologii, kwestia ta pozostaje niezależna od problemów związanych z redukcjami nakładu połowowego. W opinii Komisji optymalizacja efektywności połowowej statków ma miejsce zawsze, bez względu na rodzaj ograniczeń nakładu połowowego.

116. Komisja zaproponowała bardzo prosty i dający się kontrolować system nakładu połowowego, jednak w trakcie dyskusji w Radzie system ten stał się znacznie bardziej skomplikowany z powodu dużej liczby odstępstw. Odstępstwa zostały wprowadzone na wniosek państw członkowskich i w rzeczywistości znacznie ograniczyły możliwość kontrolowania całego systemu.

117. Komisja przyjęła ostatnio komunikat rozpoczynający debatę w sprawie poprawy wskaźników zdolności połowowej oraz nakładu połowowego w ramach WPRryb⁽²⁾.

118. Komisja potwierdza, że nie wszystkie państwa członkowskie dokonują oceny dostosowania swojej zdolności połowowej do dostępnych zasobów, i że niejednokrotnie nalegała, by państwa, których to dotyczy, stosowały się do tego zobowiązania.

⁽¹⁾ Roczne sprawozdanie za 2005 r., COM(2006) 872.

⁽²⁾ COM(2007) 39 wersja ostateczna.

119. i 120. Komisja jest świadoma zagrożeń związanych z wiarygodnością dokonywanych obecnie pomiarów mocy silnika i podejmuje działania na rzecz ścisłego monitorowania tej kwestii oraz dąży do poprawy sytuacji.

Wspomniany przepis nie został uwzględniony w pierwotnym wniosku Komisji.

Ponadto, w celu zapobieżenia zwiększeniu zdolności połowowej, środki te zostały ściśle ograniczone i opracowane w taki sposób, aby doprowadzić do dalszej redukcji zdolności połowowej, zarówno poprzez wymóg ograniczenia w wysokości 20 % w przypadku wymiany silnika na większych statkach, jak i poprzez finansowanie złomowania statków rybackich. Powyższy odsetek będzie jednocześnie stale odejmowany od zatwierdzonego pułapu zdolności połowowej floty.

WNIOSKI I ZALECENIA

121. Komisja podziela wnioski Trybunału co do uchybień w przepisach dotyczących kontroli, inspekcji i egzekwowania, które zagrażają skuteczności wspólnej polityki rybackiej.

W świetle powyższej sytuacji Komisja rozpoczęła już proces refleksji, mając na uwadze ambitną reformę europejskiej polityki w zakresie kontroli połowów.

Zalecenia poczynione przez Trybunał w odniesieniu do poprawy sytuacji mogą posłużyć jako skuteczny wkład w powodzenie wspomnianej reformy.

124. Obecne podejście do kwestii zarządzania zdolnością połowową jest rezultatem niełatwego kompromisu, osiągniętego podczas reformy WPRyb w 2002 r., i opiera się na:

- a) systemie wejścia-wyjścia, zapobiegającym zwiększaniu zdolności połowowej;
- b) zaprzestaniu udzielania pomocy publicznej na rzecz budowy i modernizacji statków (z wyjątkiem kwestii bezpieczeństwa oraz sytuacji, gdy zdolność połowowa nie ulega zwiększeniu);
- c) wieloletnich systemach zarządzania, które uwzględniają zarządzanie nakładem połowowym i zapewniają średnio- lub długoterminową perspektywę dla rybołówstwa;
- d) zachętach finansowych w przypadku stałego wycofania zdolności połowowej; oraz
- e) formalnym zobowiązaniu państw członkowskich do wdrożenia środków na rzecz dostosowania zdolności połowowej swoich flot.

Tym samym zarządzanie nakładem połowowym, aczkolwiek istotne, nie jest jedynym elementem wspomnianego systemu, i właśnie połączone oddziaływanie wszystkich powyższych elementów zadecyduje o skuteczności nowej polityki w zakresie rozwiązywania problemu nadmiernej zdolności połowowej. W przypadku poprawnego i całkowitego wdrożenia nieuniknionym rezultatem nowej polityki będzie dostosowanie zdolności połowowej.

127. Komisja będzie w dalszym ciągu wywierać presję na państwa członkowskie, aby pomogły one w poprawie sytuacji, zamierza również wykorzystać przyszły proces przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian jako okazję do zajęcia się, w stosownych przypadkach, kwestią wiarygodności danych o połowach w kontekście wspólnotowym.

128.

- a) Komitet ds. Rybołówstwa i Akwakultury ma przeprowadzić głosowanie w sprawie proponowanych przepisów wykonawczych dotyczących elektronicznej rejestracji pod koniec 2007 r.
- b) Zmieniony format przekazywanych przez państwa członkowskie sprawozdań, mający ułatwić ich analizę i zapewnić skuteczną kontrolę, przeszedł pomyślnie testy i zostanie przedstawiony państwom członkowskim jesienią 2007 r.
- c) Jest to kwestia rozpatrywana w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.
- d) Już od 2005 r. Komisja dokłada starań na rzecz usprawnienia stosowania współczynników przeliczeniowych, począwszy od zestawienia współczynników przeliczeniowych wykorzystywanych przez państwa członkowskie w 2005 r. oraz opublikowania wyczerpującego wykazu na stronie internetowej i opracowanie dwóch dokumentów roboczych w następstwie spotkań z udziałem państw członkowskich oraz Norwegii. Dalsze poprawki do ostatniego dokumentu roboczego są obecnie w fazie przygotowania i zostaną omówione z państwami członkowskimi pod koniec 2007 r., następnie zaś Komisja zamierza opracować wniosek legislacyjny w tej sprawie.
- e) Aby zapewnić spójność danych otrzymywanych przez obie strony, Komisja ściśle współpracuje z Eurostatem w oparciu o protokół ustaleń.

129. Kwestia skuteczności i spójności krajowych systemów kontroli jest rozpatrywana w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

130.

- a) Zalecenia Trybunału, o których mowa w odpowiedzi na pkt 129, są rozpatrywane w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.
- b) Jak wzmiankowano w odpowiedzi na pkt 106, Komisja zwróci się do państw członkowskich o przedstawienie planu działania na rzecz naprawy uchybień stwierdzonych przez inspektorów Komisji w trakcie inspekcji w państwach członkowskich.

131. Komisja jest zdania, że dalsza integracja i harmonizacja jest niezbędna dla poprawy wdrażania przez państwa członkowskie skutecznego systemu sankcji, a także zbada odnośne możliwości w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

132. Komisja zaproponowała w październiku 2007 r. pierwszą harmonizację sankcji w kontekście walki z nielegalnymi, nieuregulowanymi i nieraportowanymi połowami. Jednocześnie w kontekście zmiany rozporządzenia w sprawie kontroli zbadane zostaną możliwości weryfikacji wykazu poważnych naruszeń oraz opracowania katalogu wszystkich sankcji.

133. Możliwość wprowadzenia środków wynikających z zasady współzależności stanowi kwestię priorytetową i jest rozpatrywana w ramach przeglądu rozporządzenia w sprawie kontroli i wprowadzania do niego zmian.

134. Komisja popiera wysiłki na rzecz ograniczenia zdolności połowowej i może zaproponować odpowiednie ramy w celu zapewnienia jednakowych warunków konkurencji, nie może natomiast narzucać państwom członkowskim określonych celów w zakresie ograniczenia zdolności połowowej. Komisja planuje dalsze rozważania nad sposobem najlepszego ustalenia równowagi pomiędzy zdolnością połowową a zasobami, tak aby państwa członkowskie mogły wykonać swoje zobowiązania w zakresie dostosowania zdolności połowowej zgodnie z art. 11 ust. 1 rozporządzenia 2371/2002 w jednakowych warunkach konkurencji. Komisja rozważy również, w jaki sposób najlepiej motywować i zachęcać do ograniczania zdolności połowowej; nie jest jednakże zamiarem Komisji proponowanie systemu na szczeblu europejskim, który obejmowałby szczegółowe cele w zakresie zdolności połowowych dla poszczególnych segmentów floty, jak to miało miejsce w ramach wieloletnich programów orientacji (MAGP) przed 2002 r., gdyż taki rodzaj systemu mikrozarządzania nie zapewniał oczekiwanych skutków i został

jednoznacznie odrzucony przez większość państw członkowskich w trakcie reformy WPRyb w 2002 r.

135. Komisja przeznaczyła środki na rzecz zwiększenia swojej zdolności do dokonania oceny wpływu zarówno na płaszczyźnie wewnętrznej (poprzez utworzenie jednostki gospodarczej w Dyrekcji Generalnej ds. Rybołówstwa i Gospodarki Morskiej), jak i zewnętrznej (np. zwiększona rola STECF w zakresie zapewniania porad społeczno-ekonomicznych, częstsze wykorzystywanie przez konsultantów zewnętrznych badań w dziedzinie oceny wpływu). Ponadto Komisja poczyniła znaczące inwestycje na rzecz usprawnienia unijnego systemu gromadzenia danych społeczno-ekonomicznych za pośrednictwem rozporządzenia w sprawie gromadzenia danych.

136. Europejski Fundusz Rybacki (EFR) jest ukierunkowany na zapewnienie państwom członkowskim szeregu możliwości wykorzystania funduszu na rzecz niezbędnej restrukturyzacji swojego sektora rybołówstwa oraz środków towarzyszących w celu złagodzenia ich oddziaływania społecznego. W tym względzie Komisja bada obecnie krajowe plany strategiczne, które państwa członkowskie muszą sporządzić na mocy art. 15 rozporządzenia (WE) nr 1198/2006, a następnie zbada programy operacyjne, jakie państwa członkowskie powinny przedstawić Komisji do zatwierdzenia.

Podobnie, oś 4 EFR umożliwia państwom członkowskim wdrożenie lokalnych strategii na rzecz dywersyfikacji działań i opracowania bazy gospodarczej dla obszarów, w których rybołówstwo ma istotne znaczenie.