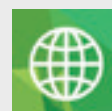


Sprawozdanie specjalne

Czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów?



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2723-2	ISSN 1831-0923	doi:10.2865/41502	QJ-AB-15-010-PL-C
PDF	ISBN 978-92-872-2736-2	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/718973	QJ-AB-15-010-PL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2697-6	ISSN 1977-5768	doi:10.2865/036423	QJ-AB-15-010-PL-E

© Unia Europejska, 2015

Powielanie materiałów dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W celu wykorzystania lub powielenia mapy na s. 46 należy wystąpić o zgodę bezpośrednio do właściciela praw autorskich.

Printed in Luxembourg

Sprawozdanie specjalne

Czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów?

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

Sprawozdania specjalne Trybunału przedstawiają wyniki kontroli wykonania zadań i kontroli zgodności wybranych obszarów działalności UE lub kwestii związanych z zarządzaniem. Trybunał wybiera i opracowuje zadania kontrolne w taki sposób, aby miały one jak największe oddziaływanie, biorąc pod uwagę kryteria takie jak zagrożenia dla wykonania zadań lub zgodności, poziom dochodów lub wydatków w danym obszarze, nadchodzące zmiany oraz interes polityczny i społeczny.

Niniejsza kontrola wykonania zadań została przeprowadzona przez Izbę kontroli I, której przewodniczy członek Trybunału Augustyn Kubik i która zajmuje się takimi obszarami wydatków jak zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona. Kontrolą kierował Jan Kinšt, członek Trybunału, a w działania kontrolne zaangażowani byli: Alejandro Ballester Gallardo, szef gabinetu; Colm Friel, kierownik działu; Maria Luisa Gómez-Valcárcel, główny kontroler, a także pozostali kontrolerzy: Oana Dumitrescu i Frédéric Soblet.



Od lewej: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo i O. Dumitrescu.

Punkt

Skróty

I–XIII Streszczenie

1–13 Wstęp

1–3 **Potrzeba zawierania międzynarodowych umów o partnerstwie w sprawie połowów**

4–8 **Umowy o partnerstwie w sprawie połowów (FPA)**

9–13 **Europejska flota dalekomorska a umowy FPA**

14–16 Zakres kontroli i podejście kontrolne

17–83 Uwagi

17–53 **Część I – Negocjowanie umów FPA**

17–25 Komisja negocjowała i odnowiła umowy FPA we właściwym terminie, aby zapobiec zakłóceniom w działalności połowowej

26–28 Wynegocjowana przez Komisję sieć umów była odpowiednia, lecz w regionie Oceanu Indyjskiego należy zapewnić większą spójność

29–32 Cel umów FPA, jakim jest zapewnienie, by negocjowane uprawnienia do połowów dotyczyły wyłącznie nadwyżek zasobów rybnych, był trudny do zrealizowania

33–46 Koszty negocjowanych przez Komisję umów FPA były stosunkowo wysokie, jeśli wziąć pod uwagę stopień wykorzystania uprawnień w przeszłości

47–53 Informacje z ocen *ex post* nie zawsze były przydatne w procesie decyzyjnym i negocjacjach

54–83 **Część II – Wdrożenie praw dostępu do zasobów rybnych i wsparcia sektorowego na podstawie umów FPA**

55–60 Proces wydawania upoważnień do połowów (proces licencjonowania) był długotrwały i nastroczał trudności, jednak Komisja nie podjęła działań, by zidentyfikować obszary wymagające usprawnień

61–65 Centralne monitorowanie połowów nie było prowadzone odpowiednio, co zagraża rozpoznaniu problemów w odpowiednim czasie oraz prawidłowemu wyliczaniu płatności

66–70 Komisja i kraje partnerskie zgodziły się w kwestii finansowania stosownych działań ze środków wsparcia sektorowego, brakowało jednak koordynacji z innymi partnerami z sektora

71–76 Komisja w bardzo ograniczonym zakresie kontrolowała działania finansowane w ramach wsparcia sektorowego, a działania faktycznie realizowane przez kraje partnerskie różniły się niekiedy od działań uzgodnionych

77–83 Płatności dokonywane przez Komisję w ramach wsparcia sektorowego nie były uzależnione od postępów krajów partnerskich w realizacji uzgodnionych działań

84–95 **Wnioski i zalecenia**

Załącznik I – Umowy o partnerstwie w sprawie połowów: szczegółowe informacje na temat ich negocjowania i wdrażania

Załącznik II – Umowy o partnerstwie w sprawie połowów obowiązujące w 2015 r.

Załącznik III – Umowy o partnerstwie w sprawie połowów

Odpowiedzi Komisji

DG: dyrekcja generalna

EFR: Europejski Fundusz Rozwoju

ERS: system elektronicznej rejestracji i elektronicznego raportowania (lub elektroniczny dziennik połowowy)

FAO: Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa

FPA: umowa o partnerstwie w sprawie połowów

IOC: Komisja Oceanu Indyjskiego

IOTC: Komisja ds. Tuńczyka na Oceanie Indyjskim

STECF: Komitet Naukowo-Techniczny i Gospodarczy ds. Rybołówstwa

UE: Unia Europejska

UNCLOS: Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza

VMS: system monitorowania statków

I Unia Europejska (UE) negocjuje z państwami nadbrzeżnymi umowy w celu uzyskania praw dostępu do łowisk tych państw dla zewnętrznej floty UE. Z biegiem lat umowy te ewoluowały: w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku były to zwykłe umowy o dostępie do łowisk, obecnie są to natomiast umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów (ang. *Fisheries Partnership Agreements* – FPA), których celem jest utrzymanie zasobów rybnych i jednoczesny rozwój sektora rybołówstwa w krajach partnerskich za sprawą wsparcia sektorowego. Komisja ma w planach zawarcie umów z większą liczbą państw, ponieważ niosą one ze sobą duże korzyści nie tylko dla floty UE, lecz również dla krajów partnerskich.

II Trybunał przeprowadził kontrolę dotyczącą umów w sprawie połowów, na które przeznaczane są środki finansowe z budżetu UE (tj. z wyłączeniem umów opartych na wymianie kwot połowowych). Spośród 12 umów obowiązujących w momencie przeprowadzania kontroli Trybunał zbadał cztery: z Mauretanią (umowa w sprawie połowów wielu gatunków w Oceanie Atlantyckim), Madagaskarem, Mozambikiem i Seszelami (umowy w sprawie połowów tuńczyka w Oceanie Indyjskim). Na te cztery umowy przypadło 77% wszystkich płatności z tytułu umów o partnerstwie w sprawie połowów w 2013 r.

III Celem kontroli było dokonanie oceny, czy Komisja dobrze zarządza umowami o partnerstwie w sprawie połowów. W tym celu przeanalizowano proces negocjowania tych umów oraz wykonywania praw dostępu do łowisk i wdrożenia wsparcia sektorowego. W wyniku kontroli stwierdzono, że Komisja ogólnie dobrze zarządza umowami FPA, lecz istnieje jeszcze kilka obszarów, które należałoby usprawnić, jeśli chodzi o proces negocjowania umów i wdrażanie protokołów.

IV Procedury negocjowania i odnawiania umów FPA są często złożone i długotrwałe, niemniej Komisja dobrze poradziła sobie z tymi trudnościami i – z wyjątkiem nielicznych przypadków – zdołała uniknąć przerw w działalności połowowej floty. Liczba wynegocjowanych umów odpowiadała potrzebom i priorytetom floty UE, na rzecz której umowy te zawarto.

V W przypadku gdy wydłużające się negocjacje w sprawie nowych protokołów zagrażały ciągłości działalności połowowej, statki – za pośrednictwem Komisji – mogły wystąpić do danego państwa trzeciego o wydanie upoważnień do połowów do czasu podpisania nowego protokołu, jak przewidziano w art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1006/2008. Jest to jednak niezgodne z innym wymogiem regulacyjnym – tzw. klauzulą wyłączności, której zastosowanie stało się przyczyną nieporozumień między jednym z krajów partnerskich a Komisją.

VI Umowy FPA przedstawia się jako instrumenty zapewniające zrównoważony charakter połowów. Jak przewidziano w rozporządzeniu podstawowym w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, negocjowane uprawnienia do połowów powinny umożliwiać statkom UE połów jedynie nadwyżek zasobów rybnych krajów partnerskich. Koncepcja nadwyżki jest jednak bardzo trudna do zastosowania w praktyce z uwagi na brak wiarygodnych informacji na temat stanu stad i działalności połowowej krajowych flot rybackich lub innych flot zagranicznych, którym kraje partnerskie udzieliły dostępu do łowisk.

VII

Rzeczywisty koszt jednostkowy tony ryb był często wyższy od wynegocjowanej ceny jednostkowej. W negocjacjach uwzględniono co prawda wielkość połowów zgłoszonych w ramach poprzednich protokołów, ale referencyjną pojemność brutto uzgodnioną w najnowszych protokołach często pozostawiano na wyższym poziomie, co regularnie skutkowało jej niepełnym wykorzystaniem. Niezależnie od stopnia wykorzystania uprawnień do połowów wkład finansowy UE przekazywano jednak w pełnej kwocie. Niepełne wykorzystanie uprawnień przewidzianych w protokołach i wynikające z tego wysokie koszty można po części przypisać warunkom technicznym wynegocjowanym z krajami partnerskimi, mającym na celu zapewnienie zgodności z przepisami krajowymi oraz zrównoważonego charakteru działalności połowowej.

VIII

Informacje zawarte w niezależnych ocenach *ex post* umów FPA nie zawsze są w wystarczającym stopniu kompletne, spójne czy porównywalne, co ogranicza ich przydatność przy podejmowaniu decyzji podczas negocjowania protokołów.

IX

W wyniku kontroli stwierdzono, że warunkami dostępu do łowisk nie administrowano w sposób dostatecznie solidny. Komisja nie monitorowała odpowiednio przebiegu długotrwałych i skomplikowanych procesów wnioskowania o licencje, by na tej podstawie zidentyfikować przyczyny opóźnień i wskazać obszary wymagające usprawnień.

X

W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia w zarządzaniu danymi dotyczącymi połowów, czego przykładem są rozbieżności między danymi przedstawianymi przez państwa członkowskie, danymi Komisji i danymi uzyskanymi z ocen *ex post*. Skutkuje to ryzykiem finansowym, ponieważ płatności w ramach umów FPA dokonywane są w oparciu o dane dotyczące wielkości połowów.

XI

Chociaż w zakresie planowania wsparcia sektorowego odnotowano poprawę, rola Komisji w monitorowaniu wdrażania protokołów objętych kontrolą była nadal ograniczona. Brakuje bowiem wyraźnych ram, które określałyby zasady kwalifikowalności i identyfikowalności w odniesieniu do finansowanych działań. Ponadto Komisja nie ma dostatecznych uprawnień kontrolnych – stąd na przykład kraje partnerskie w niektórych przypadkach nie realizowały działań zaplanowanych, lecz inne, które mogą mniej skutecznie przyczynić się do osiągnięcia celów FPA.

XII

Protokoły dopuszczają co prawda zawieszenie płatności, ale nie przewidują zmniejszenia płatności z tytułu wsparcia sektorowego w przypadku jedynie częściowej realizacji uzgodnionych działań lub uzyskania częściowych wyników. Co więcej, mimo takich samych założeń koncepcyjnych warunki realizacji płatności z tytułu wsparcia sektorowego różnią się od warunków uzyskania wsparcia budżetowego z Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR), co skutkuje niespójnym podejściem.

XIII

Trybunał sformułował następujące zalecenia.

Aby usprawnić proces negocjowania nowych umów FPA i protokołów, Komisja powinna:

- a) dokonać przeglądu umów nieaktywnych i rozważyć, w jaki sposób zapobiec przerwie w działalności połowowej wynikającej z zastosowania klauzuli wyłączności, przestrzegając jednocześnie zasad wspólnej polityki rybołówstwa. Ponadto Komisja powinna doprecyzować i uwzględnić w protokołach odpowiednie zapisy w celu zapewnienia ciągłości działalności połowowej pomiędzy okresami obowiązywania dwóch protokołów;
- b) określić regionalne strategie rozwoju w obszarze zarządzania rybołówstwem i dopilnować, by protokoły negocjowane w tym samym regionie były spójne z odnośną strategią regionalną oraz pozostałymi funduszami UE;

- c) uwzględnić – podczas negocjacji uprawnień do połowów w ramach nowych protokołów – poziomy wykorzystania uprawnień z poprzednich protokołów, a także dążyć do tego, by w większym stopniu uzależnić wysokość opłat z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych od faktycznej wielkości połowów, dbając jednocześnie o to, by nie zakłócić działalności połowowej;
 - d) lepiej przeanalizować potencjalny wpływ klauzul w umowach FPA na wykorzystanie protokołów, a jednocześnie zapewnić wzajemne korzyści dla UE i krajów partnerskich, być może konsultując się z właściwymi zainteresowanymi stronami w celu zidentyfikowania, kiedy zachodzi konieczność dokonania bardziej szczegółowej oceny klauzul o kluczowym znaczeniu;
 - e) lepiej ukierunkować oceny *ex post*, tak aby umożliwiały one spójną i porównywalną analizę stopy zwrotu w odniesieniu do środków publicznych wydatkowanych na podstawie protokołów oraz kompleksową i krytyczną analizę ich skuteczności dla UE i danego kraju partnerskiego.
- Aby usprawnić wdrażanie umów FPA, Komisja powinna niezwłocznie:
- f) ustanowić procedury monitorowania poszczególnych etapów procesu wydawania licencji, w tym czasu poświęcanego na ten cel przez państwa członkowskie, kraje partnerskie i służby Komisji, tak aby zidentyfikować słabe punkty w tym procesie i podjąć działania naprawcze;
 - g) promować przyjęcie licencji elektronicznych lub wykazu statków uprawnionych do połowów na cały okres ważności licencji;
 - h) dopilnować, by nowa baza danych dotyczących połowów była w pełni wykorzystywana przez państwa członkowskie bandery i dostarczała wiarygodnych danych o połowach, które można konsolidować, monitorować i aktualizować;
- i) zaproponować uwzględnienie w nowych protokołach wymogów kwalifikowalności, tak aby umożliwić dokonywanie oceny działań rozważanych do objęcia finansowaniem w ramach wsparcia sektorowego (inne wymogi mogą dotyczyć identyfikowalności, wyboru, sprawozdawczości i pomiaru wyników oraz uprawnień kontrolnych Komisji);
 - j) zapewnić skuteczną koordynację działań w ramach wsparcia sektorowego udzielanego na podstawie umów FPA z innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju sektora rybołówstwa;
 - k) dopilnować, by wypłaty z tytułu wsparcia sektorowego były spójne z innymi płatnościami w ramach wsparcia budżetowego UE i opierały się na wynikach osiągniętych przez kraje partnerskie we wdrażaniu wspólnie uzgodnionych działań.

Potrzeba zawierania międzynarodowych umów o partnerstwie w sprawie połowów

01

Od połowy lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku zasada swobodnego dostępu do pełnego morza stopniowo traciła na znaczeniu, co po części było następstwem III Konferencji Prawa Morza ONZ (UNCLOS III). Odnośna konwencja, która weszła w życie w 1982 r. po dziewięciu latach negocjacji, ustanowiła w systemie prawa międzynarodowego suwerenne prawo państw do badań, eksploatacji, ochrony i gospodarowania zasobami naturalnymi wód na obszarze do 200 mil morskich od linii brzegowej (tzw. wyłączna strefa ekonomiczna). Ponieważ coraz więcej państw decydowało się na rozszerzenie swojej suwerenności do granicy 200 mil, około 90% zasobów rybnych znalazło się pod kontrolą państw nadbrzeżnych. Wiele flot dalekomorskich¹ prowadzących wcześniej połowy na tych wodach zostało wówczas zobowiązanych do zawierania porozumień z państwami nadbrzeżnymi w sprawie dostępu do łowisk.

02

W związku z tym UE (wówczas „Wspólnota Europejska”) przystąpiła do negocjowania dwustronnych umów w sprawie połowów z państwami nadbrzeżnymi, w większości krajami rozwijającymi się. Początkowo były to zwykle umowy o dostępie do łowisk, zapewniające flocie dalekomorskiej UE uprawnienia do połowów, a krajom rozwijającym się, z którymi były zawierane, ważne źródło dochodu. Umowy miały charakter handlowy i powszechnie opierały się na zasadzie „płać, łów i odpłyn”.

03

Od 1981 r. UE negocjowała również szereg „umów północnych”. Są to umowy wzajemne obejmujące wymianę uprawnień do połowów między flotami UE a flotami Norwegii, Islandii i Wysp Owczych, nieprzewidujące wkładu finansowego. Niniejsze sprawozdanie nie uwzględnia tych umów.

Umowy o partnerstwie w sprawie połowów (FPA)

04

Zwykle umowy o dostępie do zasobów rybnych stały się przedmiotem krytyki, przede wszystkim ze względu na ich wpływ na nadmierną eksploatację zasobów, brak przejrzystości, nieegzekwowanie przestrzegania przepisów, wykorzystywanie słabej pozycji negocjacyjnej rozwijających się państw nadbrzeżnych i ich niewielkich zdolności w zakresie egzekwowania prawa, jak również ze względu na fakt, że umowy te nie były właściwym instrumentem umożliwiającym współpracę na rzecz rozwoju w sektorze rybołówstwa.

05

W odpowiedzi na tę krytykę, w ramach reformy wspólnej polityki rybołówstwa w 2002 r., wprowadzono pojęcie „partnerstwa”, aby uwydatnić cele UE ukierunkowane na wspieranie rozwoju sektora rybołówstwa w krajach partnerskich, stymulowanie i rozszerzenie dialogu politycznego między UE a krajami rozwijającymi się oraz propagowanie zrównoważonego rybołówstwa. Te umowy nowej generacji nazwano umowami o partnerstwie w sprawie połowów (ang. *Fisheries Partnership Agreements* – FPA) (zob. **ramka 1**). Wkład finansowy podzielono na dwie odrębne części: rekompensatę z tytułu praw dostępu do wyłącznej strefy ekonomicznej oraz „sektorowe” wsparcie finansowe, które ma sprzyjać rozwojowi zrównoważonego rybołówstwa w krajach partnerskich.

¹ Statki rybackie prowadzące działalność połowową poza swymi wodami krajowymi.



Cele umów FPA²

- Zapewnienie racjonalnej i zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów morza w krajach partnerskich (wprowadzenie pojęcia nadwyżki z Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza)³
- Ochrona zatrudnienia w regionach Unii uzależnionych od rybołówstwa
- Zapewnienie utrzymania i konkurencyjności sektora rybołówstwa UE
- Zapewnienie odpowiednich dostaw na rynek unijny
- Generowanie wartości dodanej dla UE
- Usprawnienie administracji w sektorze rybołówstwa w krajach partnerskich poprzez rozwój ich potencjału w zakresie zarządzania i kontroli w odniesieniu do zasobów rybnych
- Wspieranie rozwoju gospodarczego w sektorze rybołówstwa w krajach partnerskich oraz zatrudnienia, warunków zdrowotnych i otoczenia biznesowego w tym sektorze

- 2 Konkluzje Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z 19 lipca 2004 r. oraz z 19–20 marca 2012 r. Większość tych celów ujęto również w rozporządzeniu Rady (WE) nr 861/2006 z dnia 22 maja 2006 r. ustanawiającym wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa oraz w obszarze prawa morza (art. 7) (Dz.U. L 160 z 14.6.2006, s. 1). Zasady i cele umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów określono w art. 31 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1380/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie wspólnej polityki rybołówstwa, zmieniającego rozporządzenia Rady (WE) nr 1954/2003 i (WE) nr 1224/2009 oraz uchylającego rozporządzenia Rady (WE) nr 2371/2002 i (WE) nr 639/2004 oraz decyzję Rady 2004/585/WE (Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22).
- 3 W art. 62 ust. 2 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) nadwyżka została zdefiniowana jako część dopuszczalnego połowu, której państwo nadbrzeżne nie może lub nie chce wykorzystać.

06

Komisja uważa, że w porównaniu z innymi rozwiązaniami umowy FPA dają europejskiej flocie dalekomorskiej znacznie lepsze możliwości dostępu do wód i zasobów państw trzecich. W szczególności:

- Umowy FPA zapewniają europejskiej flocie dostęp do łowisk na podstawie bardziej przejrzystych, jednolitych i stabilnych ram prawnych, oferując tym samym większą pewność prawa niż prywatne umowy zawierane przez armatorów europejskich z państwami nienależącymi do UE. Europejscy armatorzy również opowiedzieli się za FPA i zwrócili się do Komisji o rozszerzenie sieci umów, nawet

kosztem zwiększenia rekompensaty z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych.

- Umowy FPA stymulują współpracę naukową UE z krajami partnerskimi. W protokołach przewidziano posiedzenia komitetów naukowych, na których dokonuje się przeglądu poziomu zasobów i rozważa rezolucje regionalnych organizacji ds. rybołówstwa. Kraje partnerskie współpracują niekiedy z naukowcami z UE zajmującymi się działalnością flot w ich krajach.

- Aby zapewnić równe warunki działania różnym flotom dalekomorskim w wyłącznej strefie ekonomicznej państw nadbrzeżnych, protokoły zawierają też klauzulę o niedyskryminacji. Oznacza to, że normy techniczne oraz inne zasady dotyczące zrównoważonych połowów mające zastosowanie w przypadku FPA powinny mieć również zastosowanie do umów zawieranych przez dane kraje partnerskie z innymi flotami, które są obecne w ich strefie ekonomicznej. Takie rozwiązanie powinno sprzyjać zrównoważonemu zarządzaniu zasobami rybnymi.
- W krajach partnerskich umowy FPA przyczyniają się do poprawy ładu administracyjnego i lepszego zarządzania lokalnym sektorem rybołówstwa, wspierając monitorowanie i kontrolę działalności flot krajowych i zagranicznych oraz nadzór nad nimi. FPA przewidują znaczne wsparcie finansowe na rzecz zrównoważonego rozwoju lokalnej działalności połowowej.

07

W ramach reformy wspólnej polityki rybołówstwa w 2014 r. wprowadzono pojęcie umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów. Reforma ta ma na celu poprawę niektórych aspektów umów FPA, takich jak ilość dostępnych informacji, które stanowią podstawę do ustalenia dostępnej nadwyżki w wyłącznej strefie ekonomicznej krajów partnerskich, wspieranie zrównoważonych połowów w wodach krajów partnerskich za sprawą lepszego ukierunkowania i systematycznego monitorowania wsparcia sektorowego UE oraz włączenie klauzuli o prawach człowieka. Umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów mają przede wszystkim zapewnić ramy zarządzania prawnego, środowiskowego, ekonomicznego i społecznego w przypadku działalności połowowej prowadzonej przez unijne statki

rybackie na wodach państw trzecich, na których powinny obowiązywać standardy podobne do tych, które mają zastosowanie do unijnych statków rybackich na wodach UE.

08

Komisja przez wiele lat wykorzystywała klauzulę wyłączności, mającą zastosowanie do wszystkich obowiązujących umów FPA, aby zacieśnić ramy zarządzania działalnością połowową floty dalekomorskiej UE. Po wejściu w życie umowy między UE a krajem partnerskim statki rybackie UE mogą prowadzić połowy na wodach kraju partnerskiego wyłącznie wówczas, gdy posiadają upoważnienie do połowów wydane na podstawie protokołu do tej umowy (zob. pkt 10).

Europejska flota dalekomorska a FPA

09

Chociaż flota dalekomorska stanowi mniej niż 1% floty UE (w jej skład wchodzi jedynie 335 spośród 86 283 statków zarejestrowanych w UE), pod względem zdolności połowowych ma ona znacznie większe znaczenie, ponieważ przypada na nią 18% pojemności brutto i 7% mocy silników⁴ całej floty rybackiej UE. Flota dalekomorska jest ważnym dostawcą ryb na rynek europejski – szacuje się, że dostarcza ona 15% całkowitych połowów floty UE. Zatrudnia ona również 4% pracowników całej floty UE. Około 50% swoich połowów flota dalekomorska dokonuje na podstawie umów o partnerstwie w sprawie połowów.

4 Dane z rocznego sprawozdania gospodarczego dotyczącego europejskiej floty rybackiej za 2014 r. (STECF 14–16), pokrywające się z danymi dotyczącymi floty dalekomorskiej z 2012 r. Na potrzeby niniejszego sprawozdania europejską flotę dalekomorską definiuje się jako flotę składającą się ze wszystkich zarejestrowanych w UE statków o długości powyżej 24 metrów prowadzących połowy w innych regionach połowowych, w tym w niektórych najbardziej oddalonych regionach UE.

10

W ramach prac nad FPA UE i jej kraje partnerskie negocjują umowę oraz protokoły wykonawcze do tej umowy. Umowa ustanawia ramowe zasady długoterminowej współpracy w zakresie połowów, a protokoły określają szczegółowe warunki takiej współpracy. Protokoły negocjuje się zazwyczaj co trzy do sześciu lat, w porozumieniu z krajem partnerskim. Zawarte w niniejszym sprawozdaniu odniesienia do FPA dotyczą głównie protokołów. Bardziej szczegółowe informacje na temat negocjacji i obowiązków wynikających z FPA przedstawiono w **załączniku I**.

11

W 2014 r. płatności z budżetu UE na rzecz umów FPA wyniosły 69 mln euro, co oznacza znaczny spadek w stosunku do kwoty ponad 200 mln euro, którą wypłacano rocznie w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Sytuacja ta wynika po części z wygaśnięcia protokołu z Mauretanią w grudniu 2014 r., która w 2014 r. nie otrzymała żadnych płatności, podczas gdy w 2013 r. na jej rzecz wypłacono 67 mln euro. Płatność na rzecz samego Maroka wyniosła ponad 40% łącznych płatności w 2014 r. Ponadto operatorzy statków również wnoszą wkład finansowy w ramach FPA, w zamian za upoważnienia do połowów, które uzyskują. Ich wkład w ostatnich latach systematycznie wzrastał.

12

W **załączniku II** przedstawiono 13 umów FPA obowiązujących w 2015 r., w przypadku których wkład finansowy wynosi 71 mln euro rocznie. Trzy z tych 13 umów mają charakter mieszany i umożliwiają flocie UE dostęp do różnych zasobów rybnych w wyłącznej strefie ekonomicznej kraju partnerskiego. Pozostałe to umowy w sprawie połowów tuńczyka, dające uprawnienia do połowu w strefie ekonomicznej kraju partnerskiego statkom UE, które podążają za migrującymi stadami tuńczyka i innymi daleko migrującymi gatunkami ryb przemieszczającymi się wokół Afryki oraz w Oceanie Indyjskim i Oceanie Spokojnym.

13

Pozostałe umowy FPA bez protokołów na chwilę obecną to umowy z Gambią (od 1.7.1996 r.), Gwineą Równikową (od 30.6.2001 r.), Wyspami Salomona (od 9.10.2012 r.), Mikronezją (od 25.2.2010 r.), Mauretanią (od grudnia 2014 r.)⁵ i Mozambikiem (od stycznia 2015 r.). Jeżeli umowa nadal obowiązuje, lecz nie odnowiono protokołów do niej, jak to ma miejsce w przypadku tych umów („umowy nieaktywne”), flota UE nie ma prawa dostępu do łowisk danego kraju, zgodnie z klauzulą wyłączności (zob. pkt 8).

5 Negocjacje między Komisją Europejską i Mauretanią w sprawie zawarcia nowego protokołu zakończyły się pomyślnie w dniu 10 lipca 2015 r. Czteroletni protokół, który opiewa na kwotę 59,125 mln euro rocznie, wymaga wciąż zatwierdzenia przez Radę i zgody Parlamentu Europejskiego.

14

Celem kontroli było dokonanie oceny, czy Komisja dobrze zarządza FPA. W tym celu postawiono następujące pytania:

- 1) Czy Komisja dobrze zarządza negocjacjami w sprawie FPA i protokołów do FPA?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał dokonał przeglądu procesu negocjacji czterech umów FPA, które objęto kontrolą, i sprawdził, czy Komisja negocjowała lub odnowiła protokoły w odpowiednim czasie, tak aby zapewnić ciągłość działalności floty europejskiej. Ponadto w ramach kontroli oceniono, czy w negocjacjach dotyczących uprawnień do połowów i wkładów finansowych uwzględniono cele FPA, które zakładają zapewnienie trwałości zasobów rybnych przy zachowaniu racjonalnych kosztów dla UE, a także poprawę zarządzania rybołówstwem przez kraje partnerskie oraz wspieranie rozwoju gospodarczego sektora rybołówstwa w tych krajach.

- 2) Czy Komisja dobrze zarządza wdrażaniem umów FPA?

Aby odpowiedzieć na to pytanie, Trybunał zweryfikował sposób zarządzania przez Komisję procesem licencjonowania oraz przeanalizował wiarygodność systemu zgłaszania danych dotyczących połowów. Ponadto w ramach kontroli oceniono, czy Komisja właściwie przygotowała, kontrolowała i monitorowała działania finansowane w ramach wsparcia sektorowego przewidzianego w umowach FPA.

15

W ramach kontroli przeprowadzono spotkania z właściwymi zainteresowanymi podmiotami⁶, analizę informacji otrzymanych od Komisji oraz wizyty na miejscu w wybranych państwach członkowskich (Hiszpanii i Francji) i czterech krajach partnerskich, z którymi UE zawarła FPA. Trzy spośród krajów partnerskich wybranych do kontroli to kraje z regionu Oceanu Indyjskiego (Madagaskar, Mozambik i Seszele), dzięki czemu można było uzyskać obraz sytuacji w całym regionie. Ponadto wybrano umowę z Mauretanią jako przykład umowy w sprawie połowów wielu gatunków oraz z uwagi na fakt, że jest to najważniejsza umowa pod względem finansowym. Na te cztery umowy objęte kontrolą przypało łącznie 77% wszystkich płatności z tytułu umów o partnerstwie w sprawie połowów w 2013 r.

16

Jako uzupełnienie dowodów kontroli przeprowadzono ankietę wśród operatorów unijnej dalekomorskiej floty rybackiej, na którą odpowiedziało 70% właścicieli statków składających się na tę flotę⁷.

- 6 Podmioty te to Parlament Europejski oraz organizacje pozarządowe działające w dziedzinie zatrudnienia na statkach i środowiska morskiego. Trybunał odbył również wizyty w stowarzyszeniach operatorów statków oraz przetwórców ryb w Hiszpanii i we Francji.
- 7 Na ankietę Trybunału odpowiedzi udzieliło 21 właścicieli statków rybackich / stowarzyszeń, eksploatujących łącznie 319 statków (z czego 233 pływające pod banderą państw członkowskich UE) i prowadzących połowy na wodach poza Europą. 233 statki stanowiły 70% spośród 335 statków składających się na europejską flotę dalekomorską. 79% statków objętych ankietą prowadzi połowy w regionach Oceanu Atlantyckiego i Oceanu Indyjskiego, przy czym 32% to statki do połowów dennych, 22% to trawlerzy do połowów ryb pelagicznych, 7% stanowią sejnery, 7% takłowce o dużej pojemności, 7% trawlerzy i takłowce głębiny do połowu morskiczka czarnego oraz 4% klipry tuńczykowe.

Część I – Negocjowanie umów FPA

Komisja negocjowała i odnowiła umowy FPA we właściwym terminie, aby zapobiec zakłóceniom w działalności połowowej

17

Negocjacje w sprawie umów przyznających flocie UE dostęp do łowisk w wyłącznej strefie ekonomicznej państw nadbrzeżnych powinny mieć na celu zapewnienie nieprzerwanego dostępu, tak aby uniknąć negatywnych skutków dla całego sektora. Rada zwróciła się do Komisji o zapobieganie ewentualnym zakłóceniom w działalności połowowej po wygaśnięciu umowy lub protokołu. Analogicznie, w trakcie negocjowania protokołu, Komisja próbuje wprowadzić możliwość jego tymczasowego stosowania od dnia podpisania do dnia ostatecznej ratyfikacji.

18

Trybunał zweryfikował sposób prowadzenia przez Komisję negocjacji w sprawie czterech umów FPA objętych kontrolą, które obowiązywały na daną chwilę. W ramach kontroli rozważano, czy protokoły zostały odnowione we właściwym czasie, co pozwoliłoby uniknąć przerw w działalności połowowej floty dalekomorskiej UE.

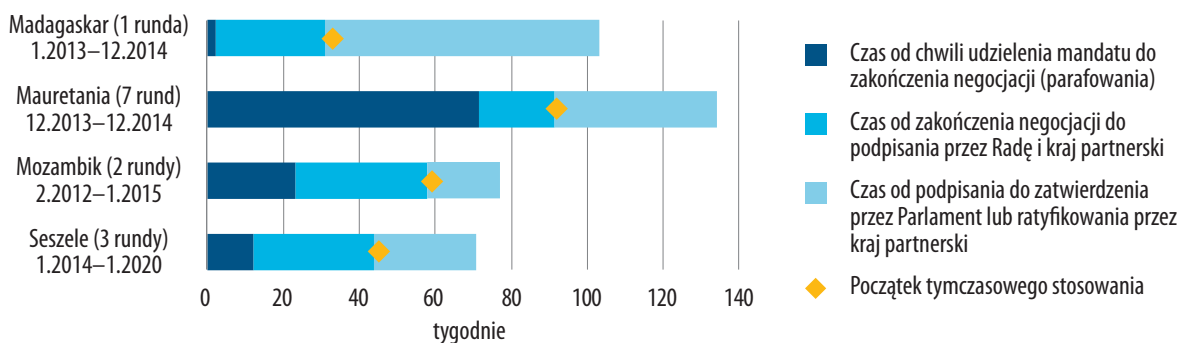
19

Negocjacje w sprawie nowych protokołów są długotrwałe i złożone. Komisja prowadzi negocjacje na podstawie mandatu udzielonego jej przez Radę, która podpisuje protokół z krajem partnerskim. Następnie zgodę musi wyrazić Parlament. Bardziej szczegółowe informacje na temat procesu negocjacji przedstawiono w **załączniku I**. Aby zapewnić ciągłość działalności floty, Komisja musi przystąpić do negocjowania nowego protokołu odpowiednio wcześniej przed upływem ważności protokołu obowiązującego.

20

Cały proces negocjowania czterech protokołów objętych niniejszą kontrolą – od udzielenia mandatu przez Radę do wejścia w życie po wyrażeniu zgody przez Parlament lub ratyfikowaniu przez kraj partnerski – trwał od 71 do 134 tygodni (jak przedstawiono na **wykresie 1**). Czas trwania negocjacji zależy od czynników, których negocjatorzy nie mogą w pełni przewidzieć lub kontrolować. Komisja oszacowała, że od momentu zakończenia negocjacji („parafowania” protokołu) potrzebuje ona minimum 12 tygodni na przygotowanie protokołu do podpisania przez Radę, a Rada potrzebuje dodatkowo od sześciu do ośmiu tygodni na weryfikację. Przewidywany czas od zakończenia negocjacji do podpisania protokołu przez Radę wynosi zatem minimalnie 20 tygodni, zważywszy, że w trakcie dyskusji na forum Rady poprzedzających przyjęcie protokołu mogą wystąpić opóźnienia. W przypadku protokołów do umów z Madagaskarem, Mozambikiem i Seszelami czas ten wynosił od 29 do 35 tygodni.

Czas trwania procesu negocjacji



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów negocjacyjnych i prawodawstwa UE.

21

Trybunał stwierdził, że Komisja dobrze zarządza procesem negocjacji i korzysta w miarę możliwości z dostępnych instrumentów ustawodawczych z myślą o uniknięciu zakłóceń w działalności połowowej. Niemniej 83% operatorów, którzy odpowiedzieli na ankietę Trybunału, reprezentujących około 30% floty dalekomorskiej, stwierdziło, że doświadczyli oni skutków opóźnień w negocjowaniu protokołów, przede wszystkim z Mauretanią i Marokiem, które stanowią dwa ważne, aczkolwiek wyjątkowe przypadki.

22

Negocjacje w przypadku Mauretanii przedłużały się (siedem rund negocjacyjnych, które w sumie trwały 71 tygodni), a poprzedni protokół wygasł prawie pięć miesięcy przed podpisaniem nowego. Ponieważ niemożliwe było tymczasowe stosowanie protokołu przed jego podpisaniem przez Radę, chcąc uniknąć przerw w działalności floty UE, Komisja zastosowała przepisy prawa UE⁸ i zaproponowała władzom mauretańskim, że będzie kontynuowała składanie podań o upoważnienia do połowów na okres tych pięciu miesięcy. Z możliwości tej skorzystali wyłącznie właściciele statków prowadzący połowy w czterech kategoriach⁹ w okresie od 1 sierpnia 2012 r. do 15 grudnia 2012 r. Połowy można było zatem kontynuować w ramach czterech kategorii, ale nie w pozostałych kategoriach, w przypadku których połowy trzeba było tymczasowo wstrzymać. Trybunał zauważa, że chociaż wnioskowanie o upoważnienia do połowów przy braku podpisanego protokołu miało chronić interesy floty UE, było ono niezgodne z klauzulą wyłączności (zob. pkt 8).

- 8 Art. 9 rozporządzenia Rady (WE) nr 1006/2008 z dnia 29 września 2008 r. dotyczącego upoważnień do prowadzenia działalności połowowej przez wspólnotowe statki rybackie poza wodami terytorialnymi Wspólnoty oraz wstępu statków państw trzecich na wody terytorialne Wspólnoty, zmieniającego rozporządzenia (EWG) nr 2847/93 i (WE) nr 1627/94 oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 3317/94 (Dz.U. L 286 z 29.10.2008, s. 33). Artykuł ten stanowi, że w przypadku wygaśnięcia protokołu i parafowania przez Komisję nowego protokołu, który nie został jeszcze podpisany przez Radę lub w sprawie którego nie przyjęto decyzji o tymczasowym stosowaniu, w okresie sześciu miesięcy od daty wygaśnięcia poprzedniego protokołu Komisja może przekazać podania o upoważnienie do połowów danemu państwu trzeciemu.
- 9 Kategorie: 2 (morszczuk czarny), 3 (ryby denne inne niż morszczuk czarny), 5 (tuńczyk) i 6 (trawlerzy zamrażalnie do ryb pelagicznych).

23

Ponadto nawet korzystając ze wszystkich możliwości oferowanych przez prawodawstwo, Komisja nie mogła zapobiec przerwie w działalności połowowej. Władze Mauretanii uznały, że działalność w okresie od sierpnia do grudnia 2012 r. prowadzona w ramach tymczasowego stosowania nowego protokołu. W konsekwencji wymusiły one wczesne zamknięcie działalności połowowej w czterech kategoriach połowów, na które wyraziły zgodę do czasu podpisania nowego protokołu. Spowodowało to straty dla właścicieli statków, którzy uiścili również opłaty za licencje do faktycznej daty wygaśnięcia, tj. do 15 grudnia 2014 r.

24

W przypadku Maroka protokół został podpisany w lutym 2011 r. i był on stosowany tymczasowo do grudnia 2011 r., kiedy Parlament Europejski odrzucił jego zawarcie¹⁰. W następstwie nowych negocjacji, w dniu 24 lipca 2013 r. paraflowano nowy protokół, ratyfikowany przez Parlament Europejski 10 grudnia 2013 r., pozbawiony klauzuli o tymczasowym stosowaniu, na którą nie zgodzili się negocjatorzy marokańscy. W wyniku opóźnień w ratyfikacji przez Maroko protokół ten wszedł w życie dopiero w dniu 15 lipca 2014 r., co spowodowało dodatkowe wydatki z budżetu UE¹¹ i z uwagi na przerwę w działalności połowowej miało również bezpośrednie konsekwencje finansowe dla właścicieli statków oraz przemysłu UE.

25

Jeśli chodzi o objęcie kontrolą protokoły w regionie Oceanu Indyjskiego, ciągłość działalności połowowej w wyłącznych strefach ekonomicznych Madagaskaru i Szeszeli została zapewniona, ponieważ nowe protokoły

podpisano przed wygaśnięciem poprzednich i uwzględniono w nich klauzulę o tymczasowym stosowaniu. W przypadku Mozambiku nie było żadnego obowiązującego protokołu przez okres jednego miesiąca (w czasie między wygaśnięciem poprzedniego protokołu w dniu 1 stycznia 2012 r. a tymczasowym zastosowaniem nowego od dnia 1 lutego 2012 r.), co jednak nie miało znaczącego wpływu na flotę UE, ponieważ w tym okresie na wodach Mozambiku nie było stad tuńczyka nadających się do połowu.

Wynegocjowana przez Komisję sieć umów była odpowiednia, lecz w regionie Oceanu Indyjskiego należy zapewnić większą spójność

26

Zdaniem Trybunału duże znaczenie ma spójna i odpowiednia sieć umów w wymiarze regionalnym. Po pierwsze, korzystając z większej pewności prawa, flota UE może przemieszczać się za migrującymi gatunkami ryb. Po drugie, istnienie takiej sieci umacnia pozycję negocjacyjną Komisji, ponieważ zmniejsza presję na osiągnięcie porozumienia w razie zagrożenia, że działalność połowowa zostanie przerwana. Ponadto wsparcie sektorowe i kontrolowanie przez UE jej własnej floty mają pozytywny wpływ na kraje partnerskie z punktu widzenia zarządzania, co z kolei może stymulować działalność połowową w regionie. Wpływ ten potęgują rozmiary działalności floty europejskiej w niektórych regionach (np. w 2011 r. unijne sejnery miały 66% udział we wszystkich połowach okrężnicą na zachodnim Oceanie Indyjskim¹², a zrealizowane przez nie połowy stanowiły 49% całkowitych połowów w tym regionie).

- 10 Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 14 grudnia 2011 r. (P7_TA(2011)0569).
- 11 Według hiszpańskich władz kwota wypłacona hiszpańskiej flocie z tytułu rekompensaty za straty poniesione wskutek zakłócenia działalności w Maroku wyniosła 4,5 mln euro (z czego 4,3 mln euro wypłacono z Europejskiego Funduszu Rybackiego).
- 12 Tabele 4.2 i 4.4 w sprawozdaniu końcowym „Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean” (Przegląd połowów tuńczyka w zachodnim Oceanie Indyjskim), 2014, POSEIDON, MRAG, NFDS i COFREPECHE.

27

Aktualna strategia Komisji ma na celu sprostanie temu zapotrzebowaniu poprzez rozszerzenie sieci umów zgodnie z oczekiwaniami i priorytetami sektora rybołówstwa. Armatorzy, którzy udzielili odpowiedzi na rozesłaną w ramach kontroli ankietę, wyrazili zainteresowanie przede wszystkim Angolą, Gwineą Bissau i Sierra Leone, a następnie Gwineą, Liberią, Tanzanią, Kenią i Senegalem. Komisja przystąpiła do wstępnych rozmów z Tanzanią, zakończyła negocjacje z Liberią i odnowiła umowy z Gabonem, Marokiem, Mauritium (do których protokoły weszły w życie przed przeprowadzeniem ankiety), Gwineą Bissau i Senegalem (do których protokoły już podpisano). W czasie przeprowadzania kontroli negocjacje w sprawie odnowienia umów z Mozambikiem i Mauretanią zawieszono jednak z powodu braku porozumienia między Komisją i tymi dwoma krajami.

28

W wyniku kontroli w odniesieniu do Oceanu Indyjskiego stwierdzono jednak, że można by zwiększyć spójność i komplementarność umów FPA z innymi działaniami regionalnymi UE i źródłami finansowania w sektorze rybołówstwa. Sytuacja taka dotyczyła przykładowo centrów monitorowania rybołówstwa. Kraje będące członkami Komisji Oceanu Indyjskiego (IOC) (Komory, Mauritius, Madagaskar, Reunion i Seszele) podpisały umowę o regionalnej wymianie danych z satelitarnego systemu monitorowania statków (VMS) poprzez serwer stworzony dzięki wsparciu udzielonemu IOC z funduszy regionalnych EFR. Mozambik nie należy do IOC i chociaż jest ważnym partnerem w regionalnej sieci FPA, na chwilę obecną nie ma

dostępu do tych danych. Tymczasem Komisja, zamiast wspierać Mozambik w uzyskaniu dostępu do istniejącego systemu wymiany danych VMS, udziela wsparcia na rzecz utworzenia regionalnego centrum monitorowania rybołówstwa w tym kraju, finansując w tym celu studium wykonalności w ramach programu AKP FISH II finansowanego z EFR. Równocześnie Komisja wspierała krajowy system VMS Mozambiku ze środków wsparcia sektorowego w ramach umów FPA.

Cel umów FPA, jakim jest zapewnienie, by negocjowane uprawnienia do połowów dotyczyły wyłącznie nadwyżek zasobów rybnych, był trudny do zrealizowania

29

Podstawowa zasada mająca na celu zapewnienie zrównoważonych połowów zawarta w umowach FPA jest taka, że negocjowane w protokołach uprawnienia do połowów (pułapy i liczba licencji) powinny umożliwiać statkom UE wyłącznie połowy nadwyżki zasobów rybnych¹³. Wymaga to wiarygodnych danych na temat stad (opartych na najlepszych dostępnych opiniach naukowych) i nakładów połowowych¹⁴ w państwach nadbrzeżnych oraz informacji o innych umowach. Protokoły powinny zatem przyznawać prawa dostępu do określonej części tej nadwyżki. Komisja powinna również zapewnić, aby w umowach FPA uwzględniano zasadę maksymalnego podtrzymywalnego połowu¹⁵ oraz rezolucje i zalecenia regionalnych organizacji ds. rybołówstwa dotyczące stanu stad.

- 13 Art. 31 rozporządzenia (UE) nr 1380/2013.
- 14 „Nakład połowowy” oznacza iloczyn zdolności i działalności danego statku rybackiego; w przypadku grupy statków rybackich jest to suma nakładu połowowego poszczególnych statków w tej grupie.
- 15 Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) definiuje maksymalny podtrzymywalny połow jako optymalny poziom eksploatacji umożliwiający maksymalny zrównoważony odłów.

30

Trybunał dokonał przeglądu sposobu obliczania nadwyżki oraz zbadał, czy ilości ryb do połowu przewidziane w danej umowie były zgodne z definicją nadwyżki. Przeanalizowano też różne wynegocjowane umowy FPA i porównano je pod względem spójności zapisów.

31

W wyniku kontroli stwierdzono, że pojęcie nadwyżki jest niezmiernie trudno stosować w praktyce. Zgodnie z art. 61 UNCLOS odpowiedzialność za określenie nadwyżki, z wykorzystaniem najlepszych dostępnych danych naukowych, spoczywa na kraju partnerskim. W trakcie kontroli stwierdzono jednak, że kraje partnerskie nie posiadają zdolności administracyjnych do określania wielkości nadwyżki. Dotyczy to w szczególności umów mieszanych (np. z Mauretanią) lub znacznie rozproszonych zasobów rybnych, takich jak małe ryby pelagiczne lub gatunki daleko migrujące, co wynika z problemów z określeniem nadwyżki w wyłącznej strefie ekonomicznej danego państwa nadbrzeżnego, zwłaszcza w przypadku braku systemu kwot połowowych na poziomie regionalnym¹⁶. Co więcej, informacje o nakładach połowowych krajowych flot rybackich lub innych flot zagranicznych, którym kraje partnerskie przyznały dostęp do łowisk¹⁷, nie zawsze są wiarygodne. Dlatego też Komisji bardzo trudno jest obliczyć udział floty UE w łącznym nakładzie połowowym, a co za tym idzie – wyznaczyć limity połowowe dla floty UE zgodnie z podejściem opartym na nadwyżce.

32

W regionie Oceanu Indyjskiego Komisja ds. Tuńczyka na Oceanie Indyjskim (IOTC) zaleciła dla niektórych gatunków (np. włócznika) maksymalne podtrzymywalne połowy w ramach realizowanego przez nią doradztwa naukowego¹⁸ oraz przyjęła rezolucje o ochronie dwóch gatunków rekina. Standardowe poziomy maksymalnych podtrzymywalnych połowów trudno jednak stosować na poziomie pojedynczego kraju w odniesieniu do gatunków daleko migrujących, takich jak gatunki objęte umowami FPA.

Koszty negocjowanych przez Komisję umów FPA były stosunkowo wysokie, jeśli wziąć pod uwagę stopień wykorzystania uprawnień w przeszłości

33

W trakcie negocjacji Komisja powinna zapewnić, aby klauzule protokołów dotyczące skutków gospodarczych dla floty europejskiej i gospodarek krajów partnerskich (tj. okres obowiązywania protokołu, ceny, ilości, gatunki, warunki techniczne, wkład właścicieli statków, wymogi sprawozdawcze i dotyczące wyładunku) umożliwiały europejskiej flocie efektywne wykorzystanie umów i dawały jej możliwość odpowiedniego udziału w dostępnej nadwyżce, po uczciwej cenie dla krajów partnerskich. Komisja powinna również dopilnować, aby w trakcie przygotowań do negocjacji w sprawie FPA uwzględniano zasady oszczędności, wydajności i skuteczności. Rada zwróciła się do Komisji¹⁹, by we współpracy z państwami członkowskimi zapewniła ona jak najlepsze wykorzystanie uprawnień do połowów, tak aby uzyskać efekt gospodarności i zapewnić przestrzeganie zasad należytego zarządzania finansami.

- 16 W rezolucji IOTC nr 14/02 przewidziano wprowadzenie systemu kwot na poziomie regionalnym.
- 17 UE apeluje na poziomie regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem o większą przejrzystość, głównie przez zobowiązanie stron do przekazywania wszystkich informacji na temat działalności połowowej państw trzecich oraz na temat dostępu do ich wyłącznej strefy ekonomicznej. IOTC przyjęła rezolucję nr 14/05 dotyczącą informacji na temat umów o dostępie do łowisk oraz ewidencji zagranicznych statków posiadających licencje i poławiających gatunki pozostające pod kontrolą IOTC na obszarach podlegających kompetencjom IOTC.
- 18 Sprawozdania naukowe IOTC z 2013 i 2014 r.
- 19 3155. posiedzenie Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w Brukseli w dniach 19–20 marca 2012 r.

34

Wkład finansowy UE na rzecz krajów partnerskich obejmuje dwa komponenty: rekompensatę z tytułu praw dostępu do wyłącznej strefy ekonomicznej oraz „sektorowe” wsparcie finansowe (zob. pkt 5). O ile kraj partnerski może dowolnie korzystać z pierwszego komponentu, ściśle regulującego dostęp do łowisk krajowych, o tyle płatności tytułem wsparcia sektorowego powinny być uzależnione od realizacji działań uzgodnionych między UE a krajem partnerskim, a mianowicie działań w obszarze zarządzania sektorem rybołówstwa. Tę warunkowość uwzględniono w nowej wspólnej polityce rybołówstwa oraz w podpisanych później umowach FPA. Rozdział łącznego wkładu finansowego pomiędzy te dwa komponenty to ważny aspekt procesu negocjacji.

Negocjacje w sprawie komponentu dotyczącego praw dostępu do łowisk

35

W protokołach określa się rodzaj ryb, do których przyznawany jest dostęp, oraz warunki tego dostępu pod względem liczby licencji, rodzaju statków i referencyjnej pojemności brutto. „Pojemność referencyjna” to wielkość połowu, w stosunku do której UE musi uiścić minimalną opłatę z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych²⁰. Jeśli zostanie ona przekroczona, UE dokonuje opłaty uzupełniającej za dodatkowe połowy. W protokołach wyszczególnia się również warunki techniczne i warunki działalności.

36

W trakcie negocjacji dotyczących komponentu „praw dostępu” Komisja próbuje uzyskać liczbę licencji wymaganą przez państwa członkowskie (z zastrzeżeniem dostępnych limitów²¹), biorąc również pod uwagę czynniki zewnętrzne, które mogą mieć wpływ na wykorzystanie tych licencji. Kraj partnerski zazwyczaj dąży natomiast do uzyskania jak największej rekompensaty finansowej, którą później „przelicza się” na pojemność referencyjną.

37

Na **wykresie 2** poniżej przedstawiono historyczne wykorzystanie uprawnień do połowów (wielkość połowów) w skontrolowanych krajach partnerskich w regionie Oceanu Indyjskiego, wyrażone w referencyjnej pojemności brutto. Mimo niepełnego wykorzystania uprawnień do połowów wynegocjowanych w poprzednich protokołach uzgodniona w ostatnich protokołach pojemność referencyjna utrzymywała się na stosunkowo niezmiennym poziomie.

38

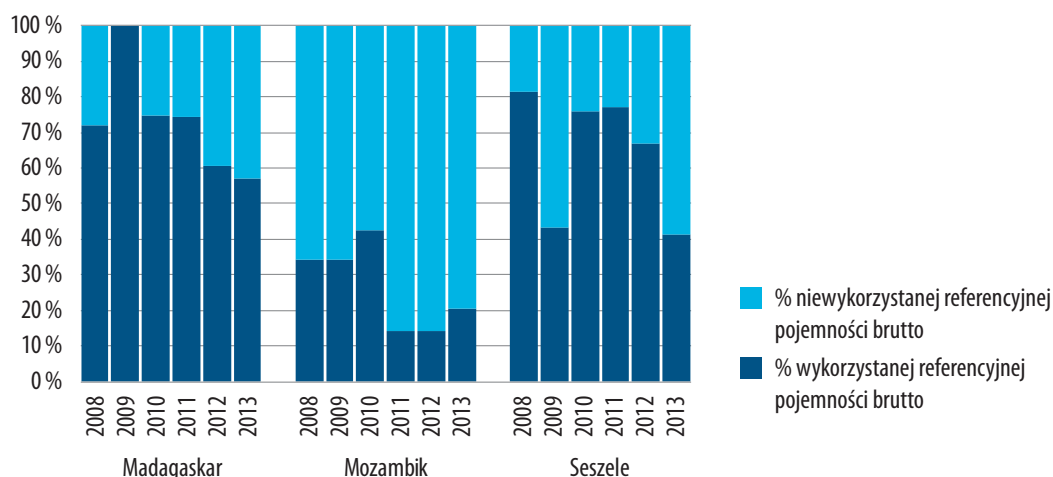
Z uwagi na fakt, że wysokość wkładu finansowego UE opiera się raczej na referencyjnej pojemności brutto niż na faktycznych połowach, systematyczne niepełne wykorzystanie uprawnień przewidzianych w protokołach powoduje, że rzeczywisty koszt jednostkowy jest często wyższy od ceny jednostkowej przyjętej za podstawę do negocjacji. **Wykres 3** przedstawia faktyczny koszt poszczególnych umów w sprawie połowów tuńczyka z uwzględnieniem łącznego wkładu finansowego z tytułu FPA. Wynika stąd, że faktyczny koszt tony tuńczyka odłowionego w Mozambiku w 2013 r. był około sześciokrotnie wyższy od cen wynegocjowanych. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest bardzo wysoki wkład finansowy (który w protokole 2/2012–1/2015 zwiększono dodatkowo z 900 000 do 980 000 euro) w połączeniu z bardzo niskim wykorzystaniem uprawnień do połowów.

20 Minimalną rekompensatę finansową z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych oblicza się, mnożąc pojemność referencyjną przez uzgodnioną cenę jednostkową.

21 Zgodnie z rezolucją IOTC nr 12/11 w sprawie wprowadzenia ograniczeń zdolności połowowej umawiających się stron oraz stron współpracujących i podmiotów niebędących umawiającymi się stronami, w regionie Oceanu Indyjskiego liczbę statków oraz pojemność brutto zamrożono na poziomie z 2006 r. dla statków połowiących tuńczyka tropikalnego oraz na poziomie z 2007 r. dla statków połowiących włócznika i tuńczyka białego.

Wykres 2

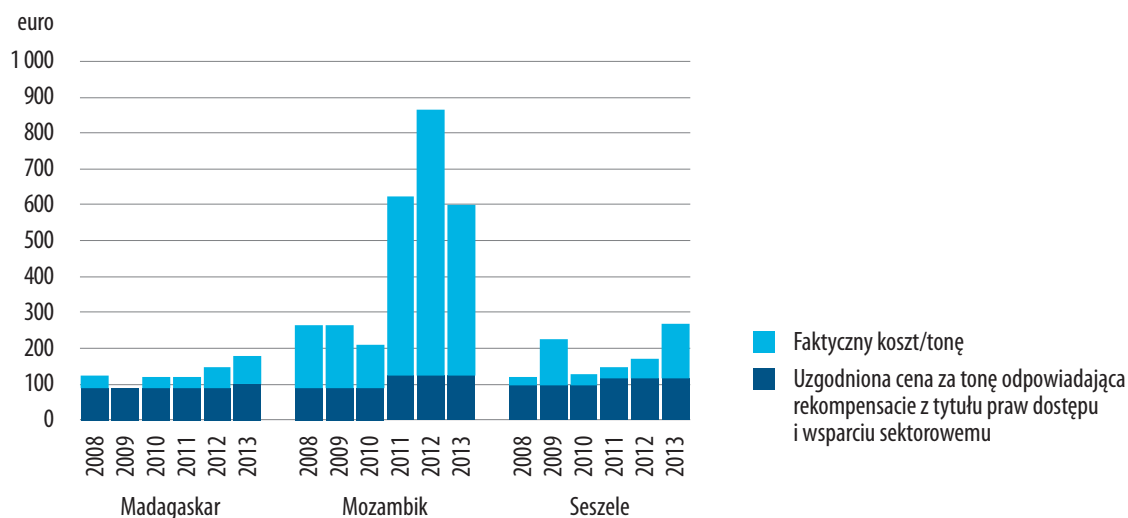
Wykorzystanie uprawnień do połowów tuńczyka w objętych wizytami kontrolnymi krajach partnerskich w regionie Oceanu Indyjskiego



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie danych DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa dotyczących wykorzystania uprawnień do połowów.

Wykres 3

Jednostkowy koszt tony tuńczyka dla UE



Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie protokołów i danych DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa dotyczących wykorzystania uprawnień do połowów.

39

Wartość rynkowa zasobów rybnych wynegocjowanych w protokołach ma bezpośredni wpływ na wartość protokołu. Komisja powinna zatem mieć to na uwadze podczas negocjowania całkowitej ceny protokołów. Nie zawsze jednak miało to miejsce. W ostatnim protokole (na lata 2013–2014) do umowy z Mauretanią wycofano kategorię głowonogów, która ma wysoką wartość handlową, a w przypadku której średni poziom wykorzystania uprawnień w protokole na okres 2008–2012 wynosił 93%. Do wycofania tego doszło za sprawą zastosowania koncepcji nadwyżki oraz w wyniku decyzji władz krajowych, by tę kategorię zarezerwować dla floty krajowej. Z uwagi na wysoką wartość kategorii głowonogów i wysoki poziom jej wykorzystania decyzja ta miała negatywny wpływ z punktu widzenia floty UE. W protokole na lata 2013–2014 zwiększono uprawnienia do połowów gatunków pelagicznych, które mają mniejszą wartość handlową. Jednocześnie jednak zwiększono rekompensatę finansową z tytułu

dostępu do zasobów rybnych ze średnio 60 mln euro rocznie w okresie 2008–2012 (i tylko 50 mln euro w 2012 r.) do 67 milionów euro rocznie na lata 2013 i 2014. Nowy protokół był zatem stosunkowo droższy dla UE. W ocenie *ex post* tego protokołu (obejmującej pierwszych 11 miesięcy) stwierdzono, że bezpośrednia wartość dodana dla wszystkich beneficjentów wyniosła 0,8 euro. Bezpośrednia wartość dodana dla UE, stanowiąca wskaźnik bogactwa UE wytworzonego z każdego zainwestowanego euro, wyniosła jednak zaledwie 0,39 euro²², a w latach 2006–2009 kształtowała się średnio na poziomie 0,63 euro.

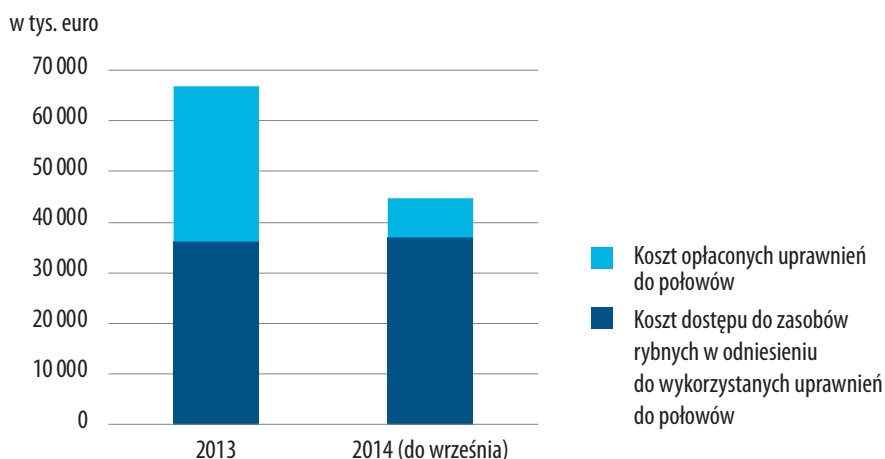
40

Ogólnie ostateczna cena jednostkowa za tonę w Mauretanii była dużo wyższa od teoretycznych kosztów dostępu do zasobów rybnych, zakładając pełne wykorzystanie uprawnień do połowów. Na **wykresie 4** przedstawiono szacunkowy koszt praw dostępu dla UE w oparciu o faktyczne wykorzystanie uprawnień²³.

- 22 Jak pokazano w **tabeli 3**, wskaźnik ten wynosi 5,53 w przypadku Seszeli, 4,09 w przypadku Madagaskaru i 0,91 w przypadku Mozambiku.
- 23 Dane za 2014 r. dostępne są jedynie do września, a kwoty skorygowano zgodnie z zasadą *pro rata temporis*. W celu oszacowania płatności z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych w podziale na kategorie Trybunał uwzględnił pojemność referencyjną i cenę rynkową ryb (na podstawie oceny *ex post* i danych DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa). Z uwagi na brak możliwości porównania poszczególnych kategorii nie przedstawiono takiego podziału dla poprzedniego protokołu.

Wykres 4

Szacunkowy koszt uprawnień do połowów wykorzystanych w Mauretanii



Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie protokołu na lata 2013–2014, danych DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa i oceny *ex post* z 2014 r.

41

Do niepełnego wykorzystania uprawnień przewidzianych w protokołach przyczynić się mogło uwzględnienie w nich pewnych klauzul, które skutkowały problemami z wdrożeniem, zwłaszcza w Mauretanii i Mozambiku. Podstawowym problemem w Mozambiku był wymóg objęcia 33% statków inspekcjami przedpołowowymi²⁴.

42

W Mauretanii głównym problemem były restrykcyjne warunki techniczne, które przewidziano w protokole na lata 2013–2014, w tym wąska definicja łowisk. Większość tych warunków miała na celu ochronę zasobów rybnych przed nadmierną eksploatacją, unikanie przypadkowych połowów oraz ochronę ekosystemów. W okresie od sierpnia 2012 r. do grudnia 2013 r. segmenty floty UE, których w największym stopniu dotyczyły te warunki techniczne²⁵, odnotowały bardzo niskie poziomy wykorzystania uprawnień, np. zerowy w odniesieniu do krabów i skrajnie niski w kategorii „połowy pelagicznych ryb świeżych”

i „skorupiaki”. Informacje tę potwierdzili operatorzy statków w odpowiedzi na ankietę Trybunału: 70% z nich uznało, że warunki techniczne wynegocjowane w protokole do umowy z Mauretanią były nieodpowiednie, a 58% stwierdziło, że wpłynęły one negatywnie na rentowność.

Negocjacje w sprawie komponentu wsparcia sektorowego**43**

Wsparcie sektorowe jest ważnym narzędziem w realizacji celów polegających na poprawie zarządzania rybołówstwem przez kraje partnerskie oraz na wspieraniu rozwoju gospodarczego w sektorze rybołówstwa tych krajów. Aby zachęcić kraje partnerskie do lepszego zarządzania sektorem rybołówstwa, w trakcie negocjacji Komisja stara się zwiększyć wsparcie sektorowe. Jest ono jednak ograniczone do pułapu wynoszącego 50% łącznego wkładu UE (zob. **tabela 1**).

24 W klauzuli przewidziano wymóg objęcia inspekcjami przedpołowowymi 33% statków UE, które posiadają zezwolenie na prowadzenie połowów na wodach Mozambiku. W swych odpowiedziach na ankietę Trybunału operatorzy wyrazili opinię, że wymóg ten pociągał za sobą zbyt wygórowane koszty.

25 Z uwagi na restrykcyjny charakter warunków oraz bardzo niski poziom wykorzystania uprawnień w pierwszych miesiącach wspólny komitet zgodził się na złagodzenie tych ograniczeń, przy jednoczesnym utrzymaniu warunków odnoszących się do ochrony środowiska. W następstwie tych problemów protokół został faktycznie wdrożony z niemal rocznym opóźnieniem.

Tabela 1

Wielkość wsparcia sektorowego w dwóch najnowszych protokołach w skontrolowanych krajach partnerskich

Protokół ¹ i ²	Madagaskar	Mauretania	Mozambik	Seszele
Łączny wkład ¹ (w euro)	1 525 000	76 250 000 ³	650 000	5 600 000
Wsparcie sektorowe w %	36,1 %	21,3 %	38,5 %	39,6 %
Łączny wkład ² (w euro)	1 526 875 ³	70 000 000	980 000	5 116 667 ³
Wsparcie sektorowe w %	45,8 %	4,3 %	45,9 %	49,5 %

1 Poprzednie protokoły dotyczyły: Madagaskaru (lata 2005–2011), Mauretanii (lata 2008–2012), Mozambiku (lata 2008–2011) i Seszeli (lata 2011–2013).

2 Protokoły obowiązujące w czasie przeprowadzania kontroli dotyczyły: Madagaskaru (lata 2013–2014), Mauretanii (lata 2013–2014), Mozambiku (lata 2012–2014) i Seszeli (lata 2014–2020).

3 Z uwagi na coroczną zmianę kwoty wkładu rocznego dla tego protokołu obliczono średnią.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie protokołów.

44

Trybunał uważa, że zwiększenie udziału procentowego wsparcia sektorowego jest zgodne z celami FPA, zakładającymi poprawę zarządzania rybołówstwem przez państwa trzecie oraz wspieranie rozwoju gospodarczego sektora rybołówstwa w tych krajach.

45

Jeśli chodzi o pozytywną tendencję polegającą na wzroście udziału wsparcia sektorowego we wkładzie finansowym UE, jedynym wyjątkiem była Mauretania. W tym przypadku Komisja znacznie ograniczyła komponent wsparcia sektorowego – z 21% całkowitego wkładu z tytułu FPA, przewidzianego w protokole na lata 2008–2012, do zaledwie 4% w protokole na lata 2013–2014. Ograniczenie to wprowadzono na skutek problemów z uzyskaniem przez Komisję od władz mauretańskich informacji na temat działań finansowanych w ramach wsparcia sektorowego na podstawie protokołu na lata 2008–2012 (zob. **ramka 2**). Jak jednak pokazano w **tabeli 1** powyżej,

wynegocjowane przez Komisję w obu protokołach łączne roczne wkłady finansowe są do siebie zbliżone. Oznacza to, że Komisja zmniejszyła udział komponentu wsparcia sektorowego i zwiększyła proporcjonalnie komponent praw dostępu do zasobów rybnych, w przypadku którego kraje partnerskie mają niewielkie obowiązki w zakresie przejrzystości lub sprawozdawczości. Trybunał uważa, że takie rozwiązanie było niezgodne z celem FPA zakładającym rozwój sektora rybołówstwa.

46

Co więcej, w opinii Trybunału ważne jest, aby podczas negocjacji uwzględnić łączny wkład finansowy UE na rzecz krajów partnerskich. Przyznawane kwoty odgrywają bowiem istotną rolę w rozwoju krajów partnerskich, jak pokazano w **tabeli 2**. Wysokość wkładów, cele oraz ustalenia dotyczące wdrażania umów FPA oraz EFR negocjuje się jednak niezależnie, co zdaniem Trybunału nie odbija się pozytywnie na pozycji Komisji w trakcie negocjacji z krajami partnerskimi.

Tabela 2

Wkład UE na rzecz skontrolowanych krajów partnerskich i jego znaczenie dla budżetu na rybołówstwo i łącznego budżetu krajowego (2013 r.)

2013	Madagaskar	Mauretania	Mozambik	Seszele
Wkład z tytułu FPA w stosunku do krajowego budżetu na rybołówstwo	41%	689% ¹	20%	250% ²
Łączny wkład UE w stosunku do budżetu krajowego	5%	11%	2%	2%

1 Budżet ministerstwa ds. rybołówstwa, zgodnie z prawem finansowym obowiązującym w Mauretanii. Nie obejmuje on znacznych wydatków, związanych np. z portami.

2 Wyłącznie koszty operacyjne organu publicznego Seszele odpowiedzialnego za rybołówstwo, z wyłączeniem nakładów inwestycyjnych.

Źródło: Trybunał Obrachunkowy, na podstawie dokumentów krajowych, danych DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju oraz FPA.

Informacje z ocen *ex post* nie zawsze były przydatne w procesie decyzyjnym i negocjacjach

47

Rada, Parlament i Komisja wykorzystują w procesie decyzyjnym oceny *ex ante* i *ex post*²⁶. Oceny te mają zapewnić wiarygodne informacje na temat stosowania umowy FPA oraz informacje dotyczące wartości dodanej dla UE i kraju partnerskiego. Ponadto służą one do oceny oddziaływania na środowisko, skutków gospodarczych i społecznych umowy o partnerstwie w sprawie połowów oraz do weryfikacji, czy rezultaty osiągnięte w ramach FPA pokrywają się z celami takich umów, zgodnie z wymogami ustanowionymi przez Radę²⁷ oraz z nową wspólną polityką rybołówstwa²⁸.

48

Zanim Rada udzieli Komisji mandatu negocjacyjnego, wymaga od niej przeprowadzenia niezależnej oceny zarówno *ex post*, jak i *ex ante*, jeżeli negocjacje mają dotyczyć protokołu już obowiązującego, oraz oceny *ex ante* w przypadku, gdy nie było wcześniejszych FPA. Znaczenie tego obowiązku podkreślono, uwzględniając go w nowej wspólnej polityce rybołówstwa.

49

Zainteresowane strony, z którymi konsultowano się w trakcie kontroli, doceniały, że sprawozdania z oceny *ex post* są dostępne. Uznały je one za przydatne narzędzie, które zapewnia ogólne informacje na temat wykorzystania uprawnień do połowów na podstawie umowy (otrzymane licencje

i połowy) oraz funkcjonowania umowy i jej wartości dodanej. Dane dotyczące połowów przedstawione w sprawozdaniu nie są jednak najbardziej aktualne, chociaż Komisja, jako organ zarządzający, powinna terminowo udostępnić je zainteresowanym stronom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji.

50

Do długiego procesu negocjacji należy zatem doliczyć czas potrzebny na dokonanie oceny. Przed wprowadzeniem nowej wspólnej polityki rybołówstwa większość protokołów zawierano na bardzo krótki okres (około trzech lat²⁹). Ocenie można było zatem poddać jedynie bardzo krótki – wynoszący rok lub mniej – okres działalności na podstawie protokołu objętego oceną. Ograniczyło to użyteczność ocen jako narzędzia przydatnego w procesie decyzyjnym. W przypadku najnowszych protokołów pozytywną zmianą jest dłuższy okres ich obowiązywania (od czterech do sześciu lat), co może pozytywnie wpłynąć na kompletność danych zawartych w ich ocenach *ex post*.

51

Oceny *ex post* umów FPA w regionie Oceanu Indyjskiego zawierają informacje o stadach i połowach na poziomie regionalnym oraz obejmują mało istotne informacje opisowe, które powtarza się w kolejnych okresach poddawanych ocenom i które sprawiają, że sprawozdanie jest zbyt obszerne.

26 Dokonanie oceny *ex ante* i *ex post* umów FPA jest obowiązkiem ustanowionym w rozporządzeniu finansowym (UE) nr 966/2012 (Dz.U. L 298 z 26.10.2012, s. 1) w odniesieniu do wszystkich programów i działań, które pociągają za sobą znaczne wydatki (powyżej 5 000 000 euro), mającym na celu weryfikację, czy przeznaczone zasoby i uzyskane wyniki są zgodne z wyznaczonymi celami.

27 2599. posiedzenie Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w Brukseli w dniu 19 lipca 2004 r.

28 Art. 31 rozporządzenia (UE) nr 1380/2013.

29 Tak krótki czas obowiązywania wynikał z faktu, że Komisja nie chciała, aby istniejące protokoły stosowano przez długi okres po wejściu w życie nowej wspólnej polityki rybołówstwa, i dążyła do możliwie jak najszybszego wprowadzenia zmian, jakie niosła ze sobą ta nowa polityka.

52

Z drugiej strony w wyniku kontroli stwierdzono, że oceny w niewystarczającym stopniu analizują stopień realizacji celów przyjętych w ramach FPA (zob. pkt 5 i **ramka 1**) (np. brakuje danych na temat zatrudnienia w regionach UE uzależnionych od rybołówstwa oraz informacji o dostawach ryb na rynek UE). Ponadto w ocenach odnoszących się do Oceanu Indyjskiego niespójnie obliczono wartość dodaną umów FPA. Miało to negatywny wpływ na proces decyzyjny, ponieważ metody zastosowane do obliczenia wartości dodanej dla poszczególnych protokołów były nieporównywalne, a w przypadku Mozambiku dały wynik znacznie odbiegający od pozostałych (**tabela 3**).

53

W trakcie kontroli i w następstwie wewnętrznego audytu procesu dokonywania oceny Komisja opracowała nową metodykę oceny wartości dodanej, którą stosuje się od stycznia 2015 r. Metodyka wykorzystana do oceny protokołów do umów z Madagaskarem (luty 2014 r.) i Mozambikiem (kwiecień 2014 r.) również była stosunkowo nowa (ze stycznia 2014 r.), jednak metody zastosowane do obliczenia wartości dodanej nadal były nieporównywalne.

Tabela 3 Niespójności w obliczeniach zwrotu z inwestycji publicznych UE według krajów, zawartych w ocenach *ex post* protokołów dotyczących regionu Oceanu Indyjskiego

	Zwrot z każdego euro ze środków publicznych zainwestowanych przez UE (<i>ex post</i>)	Uwagi
Madagaskar (sprawozdanie z oceny z lutego 2014 r.)	4,09	Model obejmuje korzyści i koszty wyłącznie w kategoriach ogólnych (np. paliwo, utrzymanie, opłaty portowe, ubezpieczenie itd.), które nie zawsze pokrywają się z kategoriami stosowanymi w innych ocenach (np. w przypadku Seszeli odnoszą się one dodatkowo do załogi, amortyzacji statków i narzędzi połowowych, kosztów pośrednich). Trybunał uznał jednak ten model ¹ za odpowiedni na potrzeby oceny kosztów i korzyści.
Mozambik (sprawozdanie z oceny z kwietnia 2014 r.)	2,08	Przeprowadzający ocenę nie podzielili korzyści między UE i Mozambik, a w obliczeniach nie uwzględniono wszystkich kosztów poniesionych przez UE ze środków publicznych (wyłączono wsparcie sektorowe). Trybunał dokonał ponownych obliczeń przy zastosowaniu tego samego modelu jak w przypadku Madagaskaru i otrzymał wynik, zgodnie z którym zwrot z inwestycji publicznych wyniósłby zaledwie 0,91 euro z każdego euro zainwestowanego przez UE.
Seszele (sprawozdanie z oceny ze stycznia 2013 r.)	4,5	W odróżnieniu od innych ocen, które obejmowały jedynie środki publiczne, w tym przypadku uwzględniono płatności dokonane przez właścicieli statków. Koszty prawidłowo rozłożono na wszystkie strony oraz uwzględniono wszystkie koszty pokryte ze środków publicznych. Trybunał dokonał ponownych obliczeń przy zastosowaniu tego samego modelu jak w przypadku Madagaskaru i otrzymał wynik, zgodnie z którym zwrot z inwestycji publicznych byłby wyższy i wyniósłby 5,53 euro z każdego euro zainwestowanego przez UE.

¹ Wskaźnik zwrotu: bezpośrednia wartość dodana dla UE / łączny wkład UE (rekompensata za prawa dostępu oraz wsparcie sektorowe).

Źródło: oceny *ex post*.

Część II – Wdrożenie praw dostępu do zasobów rybnych i wsparcia sektorowego na podstawie umów FPA

54

Wdrożenie umów o partnerstwie w sprawie połowów obejmuje dwa zasadnicze aspekty: udostępnienie statkom UE uprawnień do połowów (zob. pkt 55–65) oraz wsparcie na rzecz rozwoju sektora rybołówstwa w krajach partnerskich (zob. pkt 66–83). Aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie w odniesieniu do każdego z tych aspektów (tj. zapewnić flocie możliwość prowadzenia połowów na dobrych warunkach oraz zagwarantować, by wsparcie sektorowe służyło poprawie zarządzania rybołówstwem w krajach partnerskich), Komisja potrzebuje właściwych systemów do celów monitorowania. Kontrola objęła badanie tych systemów.

Proces wydawania upoważnień do połowów (proces licencjonowania) był długotrwały i nastroczał trudności, jednak Komisja nie podjęła działań, by zidentyfikować obszary wymagające usprawnień

55

Proces wydawania licencji, w ramach którego statki otrzymują zezwolenie na połowy na podstawie protokołów, nie powinien być niepotrzebnie skomplikowany lub czasochłonny dla operatorów statków rybackich. Komisja powinna w związku z tym dokonać przeglądu poszczególnych etapów procesu licencjonowania i ocenić, czy możliwe jest jego usprawnienie. Trybunał uważa, że całościowa ocena czasu potrzebnego na różne etapy ma zasadnicze znaczenie dla zidentyfikowania i skorygowania przypadków braku wydajności. W wyniku kontroli ustalono, że Komisja nie

posiada wystarczających informacji na temat harmonogramu procesu licencjonowania.

56

Protokoły określają przebieg procesu licencjonowania między krajami partnerskimi a UE, który obejmuje m.in. składanie wniosków do właściwego organu publicznego. W protokołach przewiduje się również elektroniczną wymianę informacji na temat działalności połowowej. W proces zaangażowane są Komisja, państwa członkowskie, delegatury UE i kraje partnerskie. Bardziej szczegółowe informacje na ten temat przedstawiono w **załączniku I**. Kontrola Trybunału koncentrowała się na dostępnych danych, które umożliwiają monitorowanie procesu wydawania licencji oraz analizę ewentualnych opóźnień.

57

Istnieją przesłanki, które pozwalają uznać, że opóźnienia w procesie licencjonowania miały negatywny wpływ na działalność połowową: 78% respondentów w badaniu ankietowym Trybunału wyraziło zaniepokojenie tymi opóźnieniami, co pokrywa się z informacjami przekazanymi Komisji przez przedstawicieli operatorów statków rybackich.

58

W trakcie kontroli stwierdzono, że kraje partnerskie objęte wizytami były niechętne lub nie dysponowały zdolnościami – ze względu na krajowe wymogi prawne – do wprowadzenia elektronicznych upoważnień do połowów. Wszystkie z nich wymagały, aby statki upoważnione do połowów posiadały na pokładzie oryginał licencji w trakcie prowadzenia połowów.

59

Jak pokazano na **wykresie 5**, delegatury i attaché ds. rybołówstwa w Mozambiku i na Seszelach dysponowali informacjami dotyczącymi czasu, jaki upłynął od złożenia wniosku przez operatora do dnia wydania licencji przez kraj partnerski, natomiast delegatura na Madagaskarze posiadała jedynie informacje na temat czasu, jaki upłynął od otrzymania przez nią wniosku do przesłania dokumentacji do Komisji. W Mauretanii tabela monitorowania nie była dostępna.

60

Trybunał zauważył, że w niektórych przypadkach znaczne opóźnienia występowały jeszcze zanim dokumentacja wniosku dotarła do organów krajów partnerskich. W przypadku protokołów objętych badaniem Komisja nie posiadała jednak żadnego systemu informacyjnego, który pomógłby

jej monitorować czas potrzebny na każdym etapie ustalonego przez nią obiegu wniosku o wydanie licencji i w konsekwencji nie mogła określić, na których etapach występowały opóźnienia (na poziomie państwa członkowskiego, kraju partnerskiego czy Komisji). Co więcej, mimo że zgodnie z wymogami rozporządzenia (WE) nr 1006/2008 istnieje baza danych dotyczących upoważnień do połowów, która zawiera aktualne informacje o aktywnych licencjach, to jednak nie ma w niej wystarczających danych pozwalających przeanalizować opóźnienia. Trybunał nie mógł zatem wskazać przyczyn opóźnień. W zidentyfikowaniu i ograniczeniu wąskich gardeł pomoc może zapowiedziana w 2011 r. rewizja rozporządzenia w sprawie upoważnień do połowów, jednak prace nad wnioskiem Komisji nie zostały jeszcze ukończone, w związku z czym nie został on jak dotąd przedłożony do procedury współdecyzji.

Wykres 5 Czas trwania procesu licencjonowania według posiadanych informacji

	Operator – państwo członkowskie	Państwo członkowskie – Komisja	Komisja – delegatura	Delegatura – kraj partnerski	Władze kraju partnerskiego	Kraj partnerski – delegatura	Delegatura – Komisja	Komisja – państwo członkowskie	Państwo członkowskie – operator
Madagaskar	Brak informacji			41 dni			Brak informacji		
Mauretania	Brak tabeli monitorowania								
Mozambik	Ponad 5 miesięcy				1 dzień ¹		Brak informacji		
Seszele	Brak informacji				19 dni		Brak informacji		
	126 dni					Nie dotyczy (licencje wysyła się bezpośrednio do operatorów)			

¹ Fakt, że upoważnienia do połowów zostały wydane tego samego dnia, w którym zarejestrowano wnioski, budzi obawy co do wiarygodności daty rejestracji.

Źródło: tabele monitorowania przedstawione przez delegaturę i attaché ds. rybołówstwa.

Centralne monitorowanie połowów nie było prowadzone odpowiednio, co zagraża rozpoznaniu problemów w odpowiednim czasie oraz prawidłowemu wyliczaniu płatności

61

Komisja i państwa członkowskie muszą monitorować i weryfikować dane dotyczące faktycznych połowów pod kątem ich poprawności w celu rozpoznania problemów w zakresie wdrażania, a także aby umożliwić podejmowanie właściwie ugruntowanych decyzji w trakcie negocjowania nowych protokołów oraz aby zapewnić prawidłowe wyliczenie płatności w przypadku wystąpienia dodatkowych połowów.

62

Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1006/2008 statki mają obowiązek przedstawiać co tydzień swoim państwom członkowskim dane dotyczące połowów. Na podstawie tych informacji państwa członkowskie są zobowiązane do przedkładania Komisji co miesiąc wszystkich danych dotyczących połowów, z podziałem na łowiska we wszystkich wyłącznych strefach ekonomicznych (objętych umową lub innych) oraz na wodach międzynarodowych. Bardziej szczegółowe informacje na temat roli państw członkowskich w tej dziedzinie przedstawiono w **załączniku I**. Komisja powinna prowadzić bazę danych dotyczących połowów, zawierającą te informacje. Rozporządzenie zobowiązuje również Komisję do prowadzenia bazy danych dotyczących upoważnień do połowów, systematycznie uaktualnianej przez państwa członkowskie.

63

W wyniku kontroli stwierdzono uchybienia w zarządzaniu przez Komisję danymi dotyczącymi połowów w odniesieniu do protokołów objętych przeglądem. Trybunał wykrył szereg istotnych rozbieżności pomiędzy danymi pochodzącymi z różnych źródeł: od państw członkowskich, DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa (DG MARE) oraz z ocen *ex post*. Rozbieżności te wykazano w **tabeli 4**. Na poziomie Komisji brakowało wiarygodnych, spójnych i kompletnych danych dotyczących faktycznych połowów ryb, które zrealizowano w ramach FPA.

64

Podobne rozbieżności odnotowano pomiędzy danymi, które Trybunał otrzymał od państw członkowskich, a danymi udostępnionymi przez Komisję. Różnice te można wytłumaczyć m.in. faktem, że państwa członkowskie przysyłały Komisji dane dotyczące połowów (w podziale na statki i gatunki) w różnych formatach. Komisja następnie przetwarzała dane ręcznie, jednak nie skonsolidowała ich w centralnej bazie danych. Komisja podjęła ostatnio kroki mające zaradzić tej sytuacji. W styczniu 2015 r. zarządzanie danymi przekazano służbie odpowiedzialnej za umowę FPA. Ponadto skonsolidowano dane historyczne dotyczące połowów, chociaż brakowało takich skonsolidowanych informacji za okres obowiązywania protokołów objętych kontrolą. Komisja utworzyła też bazę danych (dane dotyczące połowów od 2013 r.), jednak w czasie przeprowadzania kontroli baza ta nie działała, ponieważ państwa członkowskie nie spełniły jeszcze wymogów sprawozdawczych.

Przykładowe rozbieżności w danych dotyczących połowów, pochodzących od DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz z ocen *ex post* w przypadku protokołów odnoszących się do regionu Oceanu Indyjskiego

(w tonach)

	2009	2010	2011	2012
Madagaskar				
Połowy całkowite wg oceny <i>ex post</i>	14 596	10 055	10 282	8 053
Połowy całkowite wg DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa	14 653	9 916	9 870	8 083
Różnica (w tonach)	-57	139	412	-30
Różnica (w %)	0%	1%	4%	0%
Mozambik				
Połowy całkowite wg oceny <i>ex post</i>	3 840	4 261	2 330	1 156
Połowy całkowite wg DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa	3 426	4 261	1 442	1 132
Różnica (w tonach)	414	0	888	24
Różnica (w %)	12%	0%	62%	2%
Seszele				
Połowy całkowite wg oceny <i>ex post</i>	bd.	bd.	40 545	bd.
Połowy całkowite wg DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa	23 762	41 668	40 078	34 779
Różnica (w tonach)	bd.	bd.	467	bd.
Różnica (w %)	bd.	bd.	1%	bd.

bd. – brak danych

Źródło: DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa w momencie przeprowadzania kontroli oraz oceny *ex post*.

65

Brak skonsolidowanych i zweryfikowanych danych może mieć negatywne konsekwencje. Na przykład, jeżeli ostateczny połów jest większy od referencyjnej pojemności brutto, mogą być wymagane dodatkowe płatności, co z kolei może skutkować ryzykiem finansowym. W istocie, Trybunał stwierdził już jeden przypadek, w którym nieodpowiednie monitorowanie

połowów doprowadziło do nieprzewidzianych wydatków Komisji³⁰. Ponadto regularne monitorowanie i aktualizacja danych dotyczących połowów umożliwiłyby korzystanie z aktualnych informacji i ułatwiłyby podejmowanie decyzji w trakcie negocjacji, zwłaszcza że sprawozdania z oceny *ex post* nie zawierają najnowszych informacji (zob. pkt 49).

30 Jak podano w sprawozdaniu rocznym Trybunału za 2011 r., w pkt 4.46 dotyczącym protokołu do umowy z Mauretanią na lata 2008–2012. W tym przypadku władze krajowe powiadomiły Komisję o przekroczeniu kwoty 300 000 ton na rok kończący się w dniu 31 lipca 2010 r. Komisja musiała w związku z tym wypłacić Mauretanii 1,9 mln euro za 47 346 ton odłowionych powyżej kwoty. Lepsze monitorowanie połowów pozwoliłoby służbom Komisji rozważyć podjęcie działań zapobiegawczych, aby uniknąć konieczności dokonywania dodatkowych płatności.

Komisja i kraje partnerskie zgodziły się w kwestii finansowania stosownych działań ze środków wsparcia sektorowego, brakowało jednak koordynacji z innymi partnerami z sektora

66

Zgodnie z postanowieniami FPA wspólny komitet powinien ustanowić wieloletni program sektorowy w formie macierzy działań, z uwzględnieniem potrzeb i priorytetów sektora rybołówstwa krajów partnerskich. Jak wskazano w wytycznych Komisji dotyczących zarządzania wsparciem sektorowym, w działaniach ujętych w macierzy za cel przyjąć należy poprawę zarządzania poprzez utworzenie skutecznego systemu zarządzania i kontroli w sektorze rybołówstwa oraz rozwój zrównoważonej eksploatacji zasobów rybnych. Macierzy powinny

towarzyszyć jasno określone cele, kryteria, procedury i wskaźniki na potrzeby oceny wyników realizowanych działań. Wsparcie sektora rybołówstwa należy koordynować z działaniami podejmowanymi przez innych partnerów finansowych w krajach partnerskich.

67

We wszystkich czterech krajach skontrolowanych na miejscu Trybunał stwierdził, że działania proponowane do objęcia wsparciem sektorowym były zgodne ze strategiami krajowymi. Większość planowanych działań dotyczyła zarządzania sektorem rybołówstwa i inwestycji w tym sektorze. Zapewniło to dobrą podstawę dla planowanego wsparcia sektorowego i pokrywało się z działaniami zaplanowanymi w ramach poprzednich protokołów. Odnośne informacje przedstawiono w **tabeli 5**.



Zdjęcie 1 – Stacja paliw dla tradycyjnej floty rybackiej na Seszelach.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

Tabela 5

Główne działania objęte finansowaniem i procentowy udział w łącznej kwocie wsparcia sektorowego (WS) (koszty ujęte w budżecie na 2013 r.)

Główne działania zaplanowane na 2013 r.	Madagaskar ¹ % WS	Mauretania ² % WS (2012–2013)	Mozambik ^{1,5} % WS	Seszele ¹ % WS
Monitorowanie, kontrola i nadzór (patrole, inspekcje, VMS, ERS)	52%	38%	7%	16%
Monitorowanie, kontrola i nadzór (obserwatorzy)	4%	–	4%	2%
Badania naukowe dotyczące stad	–	3%	63%	10%
Laboratoria / bezpieczeństwo żywności (wywóz)	44%	2%	Działania zrealizowane w przeszłości	3%
Budowanie potencjału i udział w spotkaniach	–	3%	22%	22%
Infrastruktura bezpośrednio związana z działalnością połowową / sektorem rybołówstwa	–	53%	38% salda z poprzedniego protokołu – wydatkowano w 2012 r. ⁵	38%
Infrastruktura niezwiązana z działalnością połowową	– ^{3,4}	–	46% salda z poprzedniego protokołu – wydatkowano w 2012 r. ⁵	–
Fundusz pożyczkowy dla lokalnego sektora rybołówstwa	–	–	–	10%

¹ Obliczenia na podstawie zabudżetowanych kosztów.

² Obliczenia na podstawie płatności w okresie 2012–2013.

³ Działania zostały zrealizowane w przeszłości.

⁴ Kwota nieznaną.

⁵ Suma kosztów proponowanych przez kraj partnerski nie odpowiada całkowitej wielkości środków UE na dany rok.

Źródło: macierze i sprawozdania z działalności.

68

Protokoły nie obejmują jednak formalnych warunków kwalifikowalności działań, które mają być finansowane w ramach wsparcia sektorowego. W skontrolowanych protokołach posiedzeń wspólnych komitetów w regionie Oceanu Indyjskiego nie ma dowodów na to, by szczegółowo omawiano kryteria, procedury i wskaźniki na potrzeby dokonania oceny wyników

osiągniętych w ramach wsparcia sektorowego. Pozytywnym przykładem jest protokół do umowy z Mauretanią na lata 2008–2012, który zawierał ustalenia dotyczące konkretnych obszarów działań oraz wskaźniki. Nie został on jednak wykorzystany jako przykład do naśladowania w protokołach dotyczących regionu Oceanu Indyjskiego zatwierdzonych w późniejszym terminie.



Zdjęcie 2 – Statki należące do szkoły rybackiej na Seszelach sfinansowane w ramach wsparcia sektorowego.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy.

69

W trakcie kontroli stwierdzono też słabą koordynację działań partnerów zaangażowanych w rozwój sektora rybołówstwa w skontrolowanych krajach regionu Oceanu Indyjskiego. Kwestia wsparcia sektorowego nie jest omawiana na regularnych spotkaniach koordynacyjnych przedstawicieli delegatur UE odpowiedzialnych za wsparcie z EFR z innymi partnerami finansowymi, a attaché ds. rybołówstwa w ogóle nie uczestniczą w tych spotkaniach. Sytuacja taka ma miejsce, mimo że w umowie z Kotonu³¹ przewidziano, iż zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa ma priorytetowe znaczenie dla ogólnego rozwoju gospodarczego.

70

Co więcej, w żadnym z wizytowanych krajów nie uwzględniono wsparcia sektorowego z tytułu FPA w ogólnej macierzy razem z innymi środkami finansowymi planowanymi do wykorzystania w sektorze rybołówstwa. Przykładowo w Mozambiku różni partnerzy finansują podobne działania, w związku z czym istnieje ryzyko podwójnego finansowania, zwłaszcza jeśli chodzi o uczestnictwo w spotkaniach i inspekcje. Chociaż Mozambik posiada ogólną macierz, nie uwzględnia się w niej wszystkich istotnych partnerów ani wsparcia sektorowego. To samo dotyczyło Madagaskaru.

31 Umowa o partnerstwie między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Unią Europejską, art. 23 i 23a, zmieniona 11 marca 2010 r.

Komisja w bardzo ograniczonym zakresie kontrolowała działania finansowane w ramach wsparcia sektorowego, a działania faktycznie realizowane przez kraje partnerskie różniły się niekiedy od działań uzgodnionych

71

Aby uzyskać pewność, że cele wsparcia sektorowego są realizowane, a fundusze UE wykorzystywane są zgodnie z przeznaczeniem, Komisja powinna monitorować skuteczność podejmowanych działań oraz sprawdzać, czy pokrywają się one z działaniami zatwierdzonymi przez wspólny komitet. W tym celu kraj partnerski powinien zapewnić wystarczające informacje, które umożliwiłyby wspólnemu komitetowi ocenę wyników i opłacalności wspieranych działań. Komisja opracowała wytyczne na potrzeby monitorowania wsparcia sektorowego, w których przewidziano, że za kontrolę realizacji działań na miejscu, dialog polityczny, monitorowanie innych działań prowadzonych przez partnerów finansowych oraz prowadzenie dokumentacji dotyczącej danego kraju odpowiada attaché ds. rybołówstwa.

72

W praktyce to Komisja monitoruje realizację uzgodnionych działań w ramach wsparcia sektorowego, uczestnicząc w corocznym posiedzeniu wspólnego komitetu. Objęte kontrolą protokoły nie zawierały jednak żadnych wymogów odnośnie do dokumentów, jakie kraje partnerskie mają przedstawiać do celów monitorowania, ani nie przewidywały, jakie kroki może podjąć wspólny komitet w razie problemów z realizacją działań. Brak szczegółowych zasad dotyczących monitorowania oraz nieuwzględnienie w protokołach prawa do przeprowadzania kontroli utrudniło proces monitorowania wsparcia sektorowego. Ponadto attaché ds. rybołówstwa w regionie Oceanu Indyjskiego nie dysponuje w praktyce zasobami, które umożliwiłyby prowadzenie dokładnego monitorowania w pięciu krajach partnerskich (tj. do przeprowadzania wizyt na miejscu realizacji projektów objętych wsparciem), zwłaszcza w przypadku gdy współpraca z władzami lokalnymi jest skomplikowana.

73

Oprócz trudności spowodowanych brakiem kompleksowych ram monitorowania kontrolę nad wydatkami w ramach wsparcia sektorowego dodatkowo utrudniał Komisji fakt, że nie zawsze istniała możliwość zweryfikowania informacji przekazywanych przez kraje partnerskie, które i tak zazwyczaj ograniczały się do uzyskanych produktów. W rzeczywistości w budżecie nie można było zidentyfikować większości działań, a Komisja nie była w stanie uzyskać całkowitej pewności, że zadeklarowane działania faktycznie zrealizowano i że ich koszt był racjonalny.

74

Trybunał stwierdził, że wspólny komitet nie weryfikował systematycznie opłacalności działań realizowanych w ramach wsparcia sektorowego, jak czynił to w odniesieniu do protokołu do umowy z Seszelami na lata 2011–2013. W tym konkretnym przypadku przeprowadzono kontrolę wykonania zadań, aby ocenić zrealizowane działania finansowane w ramach wsparcia sektorowego w 2012 r., na które przewidziano w budżecie 8,45 mln euro. W wyniku tej kontroli stwierdzono, że zrealizowano w pełni zaledwie kilka działań (np. VMS), niektóre były w trakcie realizacji (np. bazy danych, badania, projekty dotyczące infrastruktury dla floty prowadzącej połowy na skalę przemysłową i półprzemysłową), a stan realizacji pozostałych wynosił średnio poniżej 50% (plany zarządzania, badania naukowe) lub w ogóle ich nie realizowano (np. obserwatorzy pokładowi, sprzęt do komunikacji na morzu, infrastruktura przybrzeżna itd.). Ustalenia z kontroli omówiono na kolejnym posiedzeniu wspólnego komitetu, poruszając przy okazji kwestię postępów we wdrażaniu zaleceń oraz dalszych działań. W przypadku Mozambiku do tekstu protokołu na lata 2012–2014 wprowadzono co prawda zapis dotyczący oceny gospodarności inwestycji finansowanych przez UE, nie znaleziono jednak żadnych dowodów, które potwierdzałyby przeprowadzenie takiej oceny.

75

Ponadto w wyniku kontroli stwierdzono, że Komisja nie zwracała dostatecznej uwagi na trudności krajów partnerskich z absorpcją funduszy w ramach wsparcia sektorowego, które to trudności miały miejsce w przypadku trzech z czterech protokołów objętych kontrolą. **Tabela 6** poniżej przedstawia saldo należności w budżetach wsparcia sektorowego na koniec obowiązywania czterech protokołów, które objęto kontrolą. Mimo że nie wydatkowano znacznej części funduszy, Komisja dowiedziała się o niewykorzystanej kwocie wsparcia oraz o działaniach, które miały być realizowane przy pomocy tych funduszy, dopiero tuż przed wygaśnięciem protokołów. Taka sytuacja stwarza ryzyko, zwłaszcza pod koniec okresu obowiązywania protokołu, że aby nie stracić dostępnych funduszy, kraje partnerskie będą wydawać pozostałą kwotę wsparcia sektorowego na działania, które pozwolą zaabsorbować znaczną część niewydatkowanych środków, ale nie będą zgodne z priorytetami FPA zakładającymi poprawę zarządzania w sektorze rybołówstwa.

Tabela 6 Saldo kwot z tytułu wsparcia sektorowego na koniec okresu obowiązywania poprzednich protokołów, wydatkowanych w trakcie obowiązywania protokołów w czasie przeprowadzania kontroli

Kraj	Madagaskar	Mauretania	Mozambik	Seszele
Saldo kwot na koniec obowiązywania poprzedniego protokołu (w euro)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Część salda odpowiadająca łącznemu wsparciu sektorowemu w trakcie obowiązywania protokołu	0%	38%	63%	63%

Źródło: protokoły, protokoły posiedzeń wspólnych komitetów i sprawozdanie z realizacji.

76

W wyniku kontroli stwierdzono, że mimo stosunkowo rozsądnego doboru działań we wszystkich krajach partnerskich objętych wizytami kontrolnymi fundusze nie zostały w pełni wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem (zob. **ramka 2**). Zamiast tego w niektórych przypadkach środki wydatkowano na

inne projekty, które nie były związane z zarządzaniem rybołówstwem w takim stopniu jak planowane działania, jak również na projekty odbiegające od orientacyjnych rodzajów działań przedstawionych w wytycznych Komisji w odniesieniu do wdrażania wsparcia sektorowego.

Ramka 2

Przykłady funduszy w ramach wsparcia sektorowego, których nie można zidentyfikować w budżetach krajowych lub które wykorzystano niezgodnie z ustaleniami pomiędzy Komisją i krajami partnerskimi**Madagaskar**

Nie zapewniono identyfikowalności funduszy w budżecie krajowym, mimo wielokrotnych wniosków delegatury o ustanowienie osobnej linii budżetowej dla wsparcia sektorowego. Fakt, że funduszy UE i środków przekazanych przez inne podmioty partnerskie nie przypisano na realizację konkretnych celów i nie było możliwości ich zidentyfikowania w budżecie krajowym, utrudnił monitorowanie tych transferów. Ów brak identyfikowalności może również przeszkodzić w wykrywaniu przypadków nakładania się finansowania z regionalnym programem inspekcji.

Z uwagi na problemy z wdrażaniem Komisja zawiesiła płatności na okres jednego roku (rok 2011).

Mauretania

Na mocy protokołu na lata 2008–2012 kraj uzyskał 65 mln euro w ramach wsparcia sektorowego. Od 2011 r. do końca okresu obowiązywania protokołu w lipcu 2012 r. władze nie informowały Komisji w wystarczającym stopniu o sposobie wykorzystania funduszy przeznaczonych na wsparcie sektorowe. Dopiero w sierpniu 2012 r., po wystosowaniu przez Komisję kilku wniosków, kraj partnerski ujawnił, że niewydatkowane środki przeznaczone na wsparcie sektorowe wyniosły 25 mln euro na koniec obowiązywania protokołu. Około 90% tej kwoty przeznaczono na infrastrukturę, taką jak infrastruktura portowa, oraz na statek patrolowy. Około 50% tej kwoty kraj partnerski wydał bez zgody *ex ante* ze strony Komisji.

Mozambik

Władze przypisują projektom kody w budżecie. Nie wystarcza to jednak do ograniczenia ryzyka nakładania się finansowania ze strony różnych partnerów finansowych przeznaczonego na działania takie jak działalność obserwatorów, inspekcje, wyjazdy na spotkania międzynarodowe itp.

Kwotę pozostałą ze wsparcia finansowego na poprzedni okres (lata 2007–2011) wydano na sfinansowanie działań, które nie były uwzględnione w wieloletnich (lata 2012–2014) ani rocznych (2012 r.) macierzach. Tym samym nie zostały one zatwierdzone *ex ante* przez wspólny komitet. Komisja nie zawiesiła płatności w tym przypadku. 84% funduszy wydatkowano w 2012 r. na infrastrukturę. Komisja tylko raz otrzymała informację o zrealizowaniu działań. Wydatki nie zawsze były bezpośrednio związane z rozwojem sektora rybołówstwa czy poprawą zarządzania rybołówstwem w Mozambiku (46% kwoty pozostałej na 2012 r. wydano na budynek ministerstwa, a 38% na ogrodzenie szkoły rybackiej).

Płatności dokonywane przez Komisję w ramach wsparcia sektorowego nie były uzależnione od postępów krajów partnerskich w realizacji uzgodnionych działań

77

Aby zapewnić stosowanie zasady warunkowości, w protokole należy przewidzieć możliwość korygowania – a nie jedynie wstrzymywania – płatności w zależności od postępów w działaniach lub w przypadku nienależytego zarządzania finansami w kraju partnerskim.

78

W trakcie kontroli stwierdzono, że w protokołach nie przewidziano możliwości zmniejszenia wysokości wsparcia sektorowego w zależności od faktycznych postępów krajów partnerskich w realizacji uzgodnionych działań.

79

W skontrolowanych protokołach odnoszących się do regionu Oceanu Indyjskiego przewidziano możliwość zawieszenia wsparcia sektorowego po konsultacji ze wspólnym komitetem, jeżeli realizowane działania są niezgodne z programem uwzględnionym w budżecie (działania i wykonanie finansowe). Taka definicja warunkowości utrudnia Komisji właściwe zastosowanie rozwiązania polegającego na zawieszeniu wsparcia sektorowego. W rzeczywistości do zawieszenia doszło tylko raz, w przypadku Madagaskaru w 2011 r., i nie było ono związane z postęпами tego kraju we wdrażaniu wsparcia sektorowego.

80

W Mauretanii Komisja ulepszyła warunkowość wsparcia sektorowego w protokole na lata 2013–2014, ustanawiając bardziej jednoznaczne warunki. Przede wszystkim pierwszą płatność na podstawie nowego protokołu uzależniono od absorpcji salda z protokołu poprzedniego, natomiast wypłatę w ramach wsparcia sektorowego uzależniono od realizacji uzgodnionych działań. Komisja wykorzystała te postanowienia i nie dokonała płatności z tytułu wsparcia sektorowego z uwagi na niepełne wydatkowanie istniejącego salda. Protokoły odnoszące się do regionu Oceanu Indyjskiego nie dopuszczały jednak wypłat częściowych.

81

W ramach nowej wspólnej polityki rybołówstwa wprowadzono zasadę oddzielenia praw dostępu do zasobów rybnych od płatności z tytułu wsparcia sektorowego³². Oznacza to, że nie ma już ustalonej daty płatności dla komponentu wsparcia sektorowego, jak ma to miejsce w przypadku komponentu dotyczącego praw dostępu do zasobów rybnych, a płatność realizuje się wówczas, gdy kraje partnerskie są w stanie udokumentować osiągnięte wyniki. Trybunał uważa, że jest to usprawnienie, które pozwala na wcześniejsze ukierunkowanie na realizację działań. Stosowanie tej zasady utrudnia jednak fakt, że w obowiązujących aktualnie protokołach nie ma możliwości częściowej redukcji płatności w przypadku częściowej realizacji działań, lecz istnieje jedynie możliwość zawieszenia płatności przez Komisję, gdy wyniki są niezadowolające.

32 Art. 32 rozporządzenia (UE) nr 1380/2013 stanowi, że pomoc finansowa (w ramach wsparcia sektorowego) uwarunkowana jest osiągnięciem konkretnych wyników, ma charakter uzupełniający oraz jest spójna z projektami i programami rozwoju prowadzonymi w danym państwie trzecim. Pomoc finansowa na rzecz wsparcia sektorowego powinna być oddzielana od płatności za dostęp do zasobów rybnych. Jako warunek dokonania płatności w ramach pomocy finansowej Unia wymaga osiągnięcia konkretnych wyników i ściśle monitoruje postępy.

82

W wyniku kontroli stwierdzono też brak spójności między obsługą wsparcia sektorowego w ramach FPA (przez DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa w Komisji Europejskiej) a płatnościami z EFR z tytułu wsparcia budżetowego (przez DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju). Wsparcie sektorowe (w ramach umów FPA) i wsparcie budżetowe (z EFR) opierają się na tej samej koncepcji, ponieważ płatności realizuje się bezpośrednio na rzecz organów publicznych w krajach partnerskich na podstawie osiągniętych postępów we wcześniej określonych obszarach. W niektórych przypadkach Komisja zrealizowała płatności z EFR z opóźnieniem, co wynikało z różnych problemów związanych z sytuacją polityczną bądź zarządzaniem finansami publicznymi. W przypadku płatności z tytułu wsparcia sektorowego DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa nie przyjęła takiego podejścia. Ów brak spójności omówiono w **ramce 3** na przykładzie Madagaskaru i Mozambiku.

83

W protokołach nie przewidziano zasad dotyczących przejrzystości budżetowej w kraju partnerskim, w przeciwieństwie do wytycznych UE dotyczących wsparcia budżetowego³³. Chociaż Mozambik w sposób godny pochwały podjął inicjatywę przypisania działaniom określonego kodu projektu w budżecie, w pozostałych trzech krajach objętych kontrolą identyfikowalność funduszy była znikoma, co negatywnie wpływało na widoczność wsparcia i możliwość dalszego monitorowania wykorzystania funduszy przekazanych w ramach wsparcia sektorowego UE. Fakt, że w protokołach nie wymaga się od krajów partnerskich zapewnienia identyfikowalności i przejrzystości funduszy, jest niezgodny z wymogami umowy z Kotonu dotyczącymi wsparcia budżetowego na rzecz reform sektorowych.

33 Wsparcie budżetowe podlega kryteriom kwalifikowalności (pkt 5.1 Wytycznych dotyczących wsparcia budżetowego, 2012 r.). Dwa z tych kryteriów to:
– dobre zarządzanie finansami publicznymi lub wiarygodny i odpowiedni program na rzecz poprawy tego zarządzania,
– przejrzystość budżetu i nadzór nad nim.
Ponadto art. 61 ust. 2 umowy z Kotonu stanowi, że:
„Bezpośrednia pomoc budżetowa na wspieranie reform makroekonomicznych lub sektorowych zostanie przyznana, jeżeli: [...] c) zarządzanie wydatkami publicznymi jest wystarczająco przejrzyste, rzetelne i skuteczne”.

Ramka 3

Brak spójności między płatnościami UE w krajach partnerskich

Niemal cała pomoc finansowa UE dla Madagaskaru została zawieszona na okres od 2010 r. do maja 2014 r. na podstawie art. 96 umowy z Kotonu lub do czasu podjęcia właściwych działań w zakresie praw człowieka, zasad demokracji i państwa prawa. Płatności w ramach FPA były jednak kontynuowane.

W Mozambiku jedna płatność z tytułu wsparcia budżetowego została odroczone o 7 miesięcy, do czasu rozwiązania przez rząd problemu negatywnie wpływającego na przejrzystość krajowych finansów publicznych, czego domagał się Międzynarodowy Fundusz Walutowy/darczyńcy udzielający ogólnego wsparcia budżetowego. W tym samym okresie kontynuowano jednak płatności z tytułu wsparcia sektorowego w ramach FPA.

Źródło: Europejski Trybunał Obrachunkowy, na podstawie informacji uzyskanych od DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz DG ds. Współpracy Międzynarodowej i Rozwoju.

84

Umowy o partnerstwie w sprawie połowów (umowy FPA) między UE i krajami partnerskimi umożliwiają flotom UE prowadzenie połowów na wodach terytorialnych krajów partnerskich oraz wspieranie zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa w tych krajach. Celem przeprowadzonej przez Trybunał kontroli było sprawdzenie, czy Komisja dobrze zarządza umowami FPA. Z tego względu przeanalizowano proces negocjowania FPA i protokołów do tych umów, sposób wykonania praw dostępu do zasobów rybnych oraz wdrażanie wsparcia na rzecz krajowych sektorów rybołówstwa. W wyniku kontroli stwierdzono, że Komisja ogólnie dobrze zarządza umowami FPA, ale istnieje jeszcze kilka obszarów, które wymagają poprawy, zwłaszcza jeśli chodzi o wdrażanie.

85

Negocjowanie umów FPA i protokołów do nich to proces złożony i długotrwały, lecz Komisja dobrze poradziła sobie z tymi trudnościami i – z nielicznymi wyjątkami – zdołała uniknąć przerw w działalności połowowej floty UE. Niemniej w trakcie kontroli stwierdzono szereg uchybień w sposobie prowadzenia negocjacji przez Komisję (pkt 17–25).

86

Aby zapewnić ciągłość działalności floty europejskiej, Komisja może skorzystać z możliwości oferowanej przez art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1006/2008, by umożliwić operatorom statków wnioskowanie za pośrednictwem Komisji do danego państwa trzeciego o wydanie upoważnienia do połowów do czasu podpisania nowego protokołu. Takie rozwiązanie jest jednak niezgodne z innym wymogiem regulacyjnym – tzw. klauzulą wyłączności, której zastosowanie stało się przyczyną nieporozumień między jednym z krajów partnerskich a Komisją (pkt 22 i 23).

87

Strategia Komisji zakładająca podpisanie umów FPA z większą liczbą krajów stanowi właściwą odpowiedź na potrzeby i priorytety floty UE. Należy jednak jeszcze poprawić komplementarność i spójność FPA negocjowanych w tym samym regionie, tak aby maksymalnie zwiększyć potencjał tych umów pod kątem poprawy zarządzania sektorem rybołówstwa na poziomie regionalnym (pkt 26–28).

88

Jednym z podstawowych celów FPA jest umożliwienie połowów wyłącznie nadwyżek zasobów rybnych. Koncepcja ta okazała się jednak bardzo trudna do zastosowania w praktyce z uwagi na brak wiarygodnych informacji na temat stanu stad i działalności połowowej krajowych flot rybackich lub innych flot zagranicznych, którym kraje partnerskie udzieliły dostępu do łowisk (pkt 29–33).

89

Rzeczywisty koszt jednostkowy tony ryb był często wyższy od wynegocjowanej ceny jednostkowej. W negocjacjach uwzględniono co prawda wielkość połowów zgłoszonych w ramach poprzednich protokołów, ale referencyjną pojemność brutto uzgodnioną w najnowszych protokołach często pozostawiano na wyższym poziomie, co regularnie skutkowało jej niepełnym wykorzystaniem. Niezależnie od stopnia wykorzystania uprawnień do połowów wkład finansowy UE musi być jednak przekazywany w pełnej kwocie. Niepełne wykorzystanie uprawnień przewidzianych w protokołach i wynikające z tego wysokie koszty wynikały niekiedy z klauzul wynegocjowanych z krajami partnerskimi, mających na celu zapewnienie zgodności z przepisami krajowymi oraz zrównoważonego charakteru działalności połowowej (pkt 33–46).

90

Na przydatność niezależnych ocen *ex post* w procesie decyzyjnym negatywnie wpływa brak kompletnych informacji na temat poziomów wykorzystania uprawnień przewidzianych w protokołach, brak możliwości porównania tych informacji oraz brak krytycznej analizy skuteczności umów FPA (pkt 48–53).

Zalecenie 1 Negocjowanie umów FPA

W odniesieniu do przyszłych protokołów i umów Komisja powinna:

- a) dokonać przeglądu umów nieaktywnych i rozważyć, w jaki sposób zapobiec przerwie w działalności połowowej wynikającej z zastosowania klauzuli wyłączności, przestrzegając jednocześnie zasad wspólnej polityki rybołówstwa. Ponadto Komisja powinna doprecyzować i uwzględnić w protokołach odpowiednie zapisy w celu zapewnienia ciągłości działalności połowowej pomiędzy okresami obowiązywania dwóch protokołów;
- b) określić regionalne strategie rozwoju w obszarze zarządzania rybołówstwem i dopilnować, by protokoły negocjowane w tym samym regionie były spójne z odnośną strategią regionalną oraz pozostałymi funduszami UE;
- c) uwzględnić – podczas negocjacji uprawnień do połowów w ramach nowych protokołów – poziomy wykorzystania uprawnień z poprzednich protokołów, a także dążyć do tego, by w większym stopniu uzależnić wysokość opłat z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych od faktycznej wielkości połowów, dbając jednocześnie o to, by nie zakłócić działalności połowowej;
- d) lepiej przeanalizować potencjalny wpływ klauzul w umowach FPA na wykorzystanie protokołów przy jednoczesnym zagwarantowaniu wzajemnych korzyści dla UE i krajów partnerskich, być może konsultując się z właściwymi zainteresowanymi stronami w celu zidentyfikowania, kiedy zachodzi konieczność dokonania bardziej szczegółowej oceny klauzul o kluczowym znaczeniu;

- e) lepiej ukierunkować oceny *ex post*, tak aby umożliwiały one spójną i porównywalną analizę stopy zwrotu w odniesieniu do środków publicznych wydatkowanych na podstawie protokołów oraz kompleksową i krytyczną analizę ich skuteczności dla UE i danego kraju partnerskiego.

91

W wyniku kontroli stwierdzono też, że warunkami dostępu do łowisk i wsparciem sektorowym nie administrowano w sposób dostatecznie solidny.

92

Proces wydawania licencji jest długotrwały i nastęrcza trudności, a opóźnienia mogą utrudniać działalność połowową flot lub ją ograniczać. Komisja nie posiada jednak żadnego systemu informacyjnego, który pomógłby jej monitorować poszczególne etapy procesu wnioskowania o wydanie licencji, co utrudnia ustalenie przyczyn opóźnień i określenie, w jakich obszarach konieczne są usprawnienia (pkt 55–60).

93

Mimo inicjatyw podejmowanych ostatnio przez Komisję w zarządzaniu danymi dotyczącymi połowów występowały uchybienia i brakowało wiarygodnych, spójnych i pełnych informacji (pkt 61–65).

Zalecenie 2 Zarządzanie warunkami dostępu do zasobów rybnych

Komisja powinna niezwłocznie:

- a) ustanowić procedury monitorowania poszczególnych etapów procesu wydawania licencji, w tym czasu poświęcanego przez państwa członkowskie, kraje partnerskie i służby Komisji, tak aby zidentyfikować słabe punkty w tym procesie i podjąć działania naprawcze;
- b) promować przyjęcie licencji elektronicznych lub wykazu statków uprawnionych do połowów na cały okres ważności licencji;
- c) dopilnować, by nowa baza danych dotyczących połowów była w pełni wykorzystywana przez państwa członkowskie bandery i dostarczała wiarygodnych danych o połowach, które można konsolidować, monitorować i aktualizować.

94

Odnotowano stopniową poprawę w zakresie planowania działań finansowanych w ramach wsparcia sektorowego. Rola Komisji w monitorowaniu procesu wdrażania tego komponentu jest jednak nadal ograniczona. Brakowało wyraźnych ram, które określałyby zasady kwalifikowalności i identyfikowalności w odniesieniu do finansowanych działań. W rezultacie stwierdzono przypadki realizacji przez kraje partnerskie działań innych niż działania zaplanowane wspólnie z Komisją, co z kolei zagrażało skuteczności wsparcia sektorowego (pkt 66–76).

95

Protokoły dopuszczają możliwość zawieszenia płatności z tytułu wsparcia sektorowego, lecz nie przewidują zmniejszenia płatności na podstawie faktycznego stopnia realizacji uzgodnionych działań lub osiągniętych wyników. Co więcej, warunki dokonywania płatności z tytułu wsparcia sektorowego różnią się od warunków udzielania wsparcia budżetowego z Europejskiego Funduszu Rozwoju, co może niekiedy skutkować niespójnym podejściem (pkt 78–83).

Zalecenie 3 Zarządzanie wsparciem sektorowym

Komisja powinna niezwłocznie:

- a) zaproponować uwzględnienie w nowych protokołach wymogów kwalifikowalności, tak aby umożliwić dokonywanie oceny działań rozważanych do objęcia finansowaniem w ramach wsparcia sektorowego (inne wymogi mogą dotyczyć identyfikowalności, wyboru, sprawozdawczości i pomiaru wyników oraz uprawnień kontrolnych Komisji);
- b) zapewnić skuteczną koordynację działań w ramach wsparcia sektorowego udzielanego na podstawie umów FPA z innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju sektora rybołówstwa;
- c) dopilnować, by wypłaty z tytułu wsparcia sektorowego były spójne z innymi płatnościami w ramach wsparcia budżetowego i opierały się na wynikach osiągniętych przez kraje partnerskie we wdrażaniu wspólnie uzgodnionych działań.

Niniejsze sprawozdanie zostało przyjęte przez Izbę I, której przewodniczył Augustyn KUBIK, członek Trybunału Obrachunkowego, na posiedzeniu w Luksemburgu w dniu 15 lipca 2015 r.

W imieniu Trybunału Obrachunkowego



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Prezes

Umowy o partnerstwie w sprawie połowów: szczegółowe informacje na temat ich negocjowania i wdrażania

Wstęp

01

W ramach prac nad FPA UE i jej kraje partnerskie negocjują umowę oraz protokoły wykonawcze do tej umowy. Umowa o partnerstwie w sprawie połowów zapewnia ramy długoterminowej współpracy w zakresie rybołówstwa, w tym ogólne zasady i normy regulujące dostęp statków UE do łowisk pozostających pod jurysdykcją krajów partnerskich. Protokoły określają szczegółowe warunki dotyczące np. uprawnień do połowów i gatunków, wkładu finansowego (zarówno z tytułu dostępu do zasobów rybnych, jak i wsparcia sektorowego), wysokości opłat, które mają uiszczać właściciele statków, liczby i wielkości statków uprawnionych do połowów oraz konkretnych obszarów, na których mogą one prowadzić połowy.

Obowiązki

02

Umowy FPA są zarządzane centralnie przez Komisję w trybie zarządzania bezpośredniego. W przypadku każdej nowej umowy lub odnowienia protokołu Rada udziela mandatu Komisji, reprezentowanej przez DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, do otwarcia negocjacji w imieniu UE. Od czasu przyjęcia Traktatu z Lizbony umowy i protokoły są zawierane przez Radę za zgodą Parlamentu Europejskiego. W trakcie obowiązywania umowy protokoły negocjuje się zazwyczaj co trzy do sześciu lat, w porozumieniu z krajem partnerskim.

03

Odpowiedzialność za bieżące zarządzanie umowami FPA spoczywa na centralnych biurach DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz na sześciu attaché ds. rybołówstwa, którzy odpowiadają za monitorowanie i regularne kontakty z krajami partnerskimi.

04

Kraje partnerskie są odpowiedzialne za stosowanie i egzekwowanie środków ochrony i zarządzania oraz za ustanowienie skutecznych mechanizmów służących do monitorowania i kontrolowania działalności statków rybackich. Za sprawowanie skutecznej kontroli nad swoimi statkami i zapewnienie, by wywiązywały się one ze wszystkich obowiązków, zwłaszcza w zakresie gromadzenia danych dotyczących połowów i danych na potrzeby VMS, odpowiadają jednak UE i państwa członkowskie bandery¹.

¹ Państwo bandery to państwo, w którym statek jest zarejestrowany.

Negocjowanie umów FPA

05

Proces negocjacji obejmuje szereg etapów, lecz aby zapewnić ciągłość działalności floty, Komisja musi przystąpić do negocjowania nowego protokołu najpóźniej około jednego roku przed wygaśnięciem obowiązującego protokołu. Z inicjatywy Komisji Rada przyznaje jej mandat, po czym odbywa się co najmniej jedna runda negocjacji z krajem partnerskim. Na koniec negocjacji Komisja i dany kraj parafują umowę, którą następnie zatwierdza i podpisuje Rada oraz kraj partnerski. Jeżeli strony wyrażą na to zgodę, protokół do umowy można stosować tymczasowo do czasu jego formalnej ratyfikacji. Protokół jest ratyfikowany przez kraj partnerski. Wchodzi on w życie po tym, jak Parlament Europejski wyda zgodę na jego zawarcie protokołu.

Upoważnienia do połowów

06

Rozporządzenie (WE) nr 1006/2008 w sprawie upoważnień do prowadzenia działalności połowowej zobowiązuje Komisję do prowadzenia bazy danych dotyczącej upoważnień do połowów, systematycznie uaktualnianej przez państwa członkowskie, które odpowiadają za sprawdzanie kwalifikowalności wniosków o wydanie licencji składanych przez operatorów. Następnie wnioski te przekazywane są Komisji do weryfikacji. Komisja przekazuje wnioski krajom partnerskim za pośrednictwem delegatury. Po wydaniu upoważnienia przez kraj partnerski oryginał dokumentu jest wysyłany z powrotem do operatora za pośrednictwem delegatury, Komisji i państw członkowskich.

Wspólne komitety

07

Umowy przewidują utworzenie wspólnych komitetów do celów monitorowania realizacji każdej umowy FPA. Wspólny komitet składa się każdorazowo z przedstawicieli Komisji i danego kraju partnerskiego. Odpowiada on za monitorowanie wykonania FPA, jej interpretację i stosowanie, ustanowienie rocznych i wieloletnich programów w odniesieniu do wsparcia sektorowego oraz ocenę ich wdrażania, a także za kontakty w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania w dziedzinie rybołówstwa. Pełni on również rolę forum do celów polubownego rozstrzygnięcia sporów w kwestii interpretacji lub stosowania FPA, a w razie konieczności dokonuje ponownej oceny poziomu uprawnień do połowów i, co za tym idzie, rekompensaty finansowej.

Attaché ds. rybołówstwa

08

Attaché ds. rybołówstwa reprezentują DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa w krajach partnerskich i odgrywają bezpośrednią rolę w monitorowaniu wdrażania protokołów. Attaché ds. rybołówstwa uczestniczy w przygotowaniu negocjacji oraz posiedzeń wspólnego komitetu, utrzymuje kontakty z władzami krajowymi, sprawdza poprawność wdrażania postanowień protokołów i wsparcia sektorowego, regularnie przedkłada sprawozdania DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa, analizuje dokumenty oraz bierze udział w posiedzeniach naukowych regionalnych organizacji ds. rybołówstwa. Monitoruje on również rozwój wydarzeń związanych z polityką DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa na poziomie międzynarodowym oraz działalność innych partnerów w sektorze rybołówstwa, a także przygotowuje aktualną dokumentację projektową dla wszystkich projektów finansowanych przez UE.

09

DG ds. Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa posiada aktualnie sześciu attaché ds. rybołówstwa: jednego w regionie Oceanu Indyjskiego², czterech w Afryce Zachodniej (Środkowy Atlantyk)³ i jednego, który odpowiada za region Oceanu Spokojnego i w szczególności za Kiribati.

Monitorowanie przez państwa członkowskie

10

Państwa członkowskie monitorują działania swoich flot i legalność ich działań za pośrednictwem centrów monitorowania rybołówstwa. Kontrolują również połowy swoich flot przy pomocy systemu ERS. Państwa członkowskie przesyłają Komisji dane dotyczące połowów, a także informacje na temat łowisk gromadzone za pośrednictwem systemu VMS. W przypadku protokołów dotyczących tuńczyka instytuty naukowe państw członkowskich zatwierdzają roczne połowy na koniec danego roku, posługując się w tym celu własnymi procedurami naukowymi. Informacje na temat wielkości rocznych połowów wykorzystuje się do ostatecznego rozliczenia opłat z krajami partnerskimi, w rozmowach z krajami partnerskimi na temat wykorzystania uprawnień przewidzianych w FPA oraz do ustalenia wysokości płatności w razie przekroczenia referencyjnej pojemności brutto, zgodnie z postanowieniami protokołu. Zatwierdzone dane na temat rocznych połowów przesyła się również właściwej regionalnej organizacji ds. rybołówstwa w celu spełnienia unijnych wymogów sprawozdawczych.

- 2 Ten attaché ds. rybołówstwa pracuje w delegaturze UE w Republice Mauritiusu i odpowiada za pięć umów z krajami z regionu Oceanu Indyjskiego (z Komorami, Mozambikiem, Mauritusem, Madagaskarem i Szeszalami).
- 3 Jeden odpowiada za Republikę Zielonego Przylądka, Wybrzeże Kości Słoniowej, Senegal oraz Gwineę Bissau, drugi za Wyspy Świętego Tomasza i Książęcą oraz Gabon, kolejny za Mauretanię, a czwarty za Maroko.

Załącznik II

Umowy o partnerstwie w sprawie połowów obowiązujące w 2015 r.

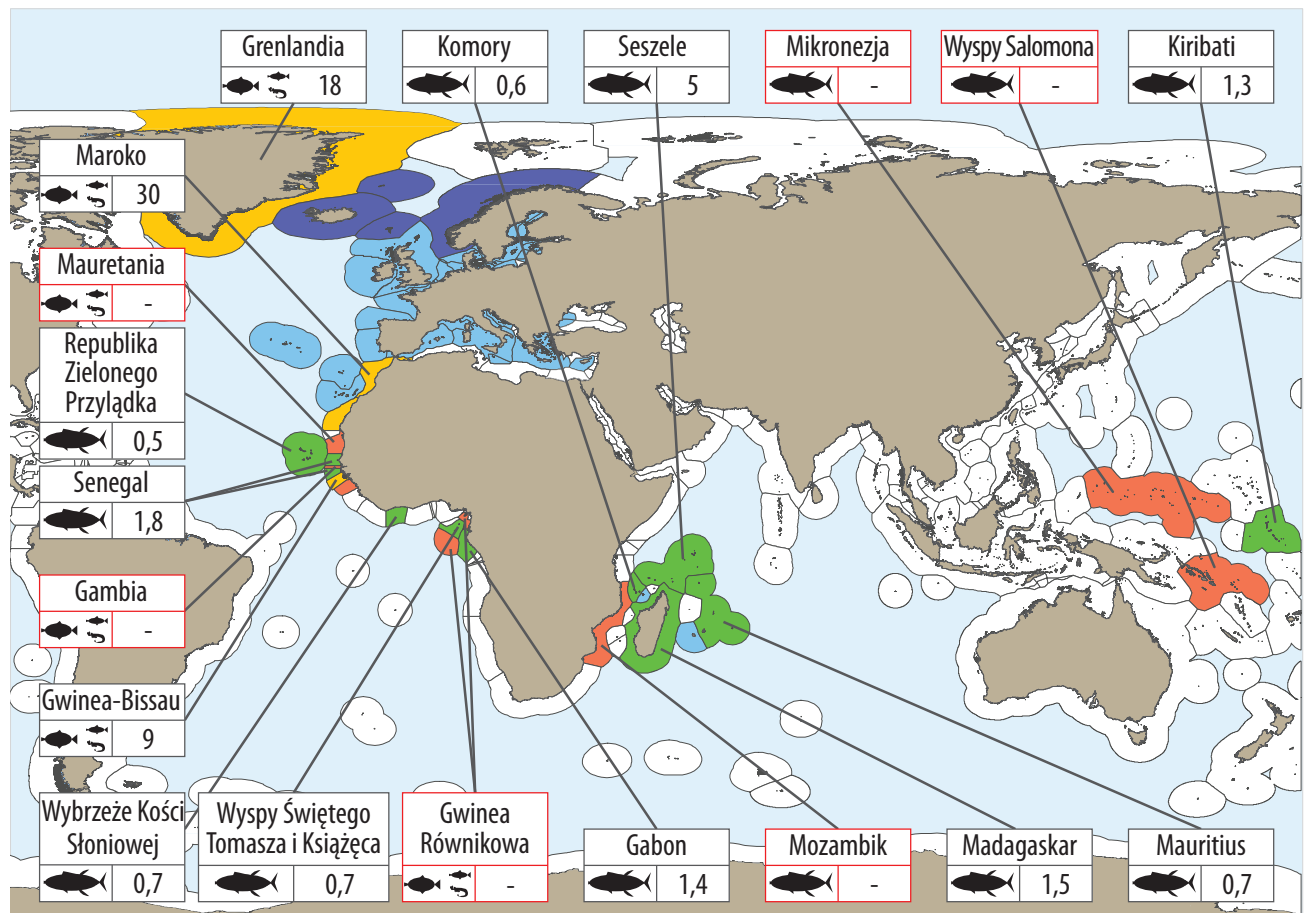
Kraj	Gatunek	Okres	Łączny wkład UE (w EUR)	Wsparcie sektorowe (w EUR)	Prawo dostępu do zasobów rybnych (w EUR)	Referencyjna pojemność brutto (tony)
Republika Zielonego Przylądka ¹	Tuńczyk	Tymczasowe stosowanie od 23.12.2014 do 22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5 000 i liczba statków
Komory	Tuńczyk	1.1.2014–1.1.2017	600 000	300 000	300 000	6 000
Wybrzeże Kości Słoniowej	Tuńczyk	1.7.2013–30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6 500
Gabon	Tuńczyk	24.7.2013–23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Grenlandia	Umowa mieszana	1.1.2013–31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Dorsz atlantycki 2 200; Karmazyn mentela 3 000; Karmazyn 2 000; Halibut niebieski – Zachód 2 500; Halibut niebieski – Wschód 4 315; Krewetka – Zachód 3 400; Krewetka – Wschód 7 500; Halibut biały – Zachód 200; Halibut biały – Wschód 200; Gromadnik 60 000; Krab śnieżny 250; Buławikowate – Zachód 100; Buławikowate – Wschód 100
Gwinea Bissau	Umowa mieszana	24.11.2014–23.11.2017	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Krewetka, gatunki głębinowe, głowonogi i tuńczyk. Brak referencyjnej pojemności brutto. Tylko liczba statków i ogólna zdolność połowowa.
Kiribati	Tuńczyk	16.9.2012–15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagaskar	Tuńczyk	1.1.2015–31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Mauritius	Tuńczyk	28.1.2014–27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5 500
Maroko	Umowa mieszana	15.7.2014–14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Ryby pelagiczne, gatunki głębinowe i tuńczyk. 80 000 dla ryb pelagicznych; w przypadku pozostałych: brak referencyjnej pojemności brutto. Tylko liczba statków i ogólna zdolność połowowa.
Mozambik	Tuńczyk	1.2.2012–31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000
Wyspy Świętego Tomasza i Książęca	Tuńczyk	23.5.2014–22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7 000
Senegal ¹	Tuńczyk	20.11.2014–19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seszele ¹	Tuńczyk	18.1.2014–17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
Roczne płatności ogółem			72 298 160	26 433 874	45 864 286	
Ostatnie protokoły z krajami, z którymi negocjacje się opóźniły						
Mauretania ²	Umowa mieszana	16.12.2012–15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Skorupiaki 5 000 (kwota); morszczuk czarny 4 000 (kwota); Gatunki głębinowe inne niż morszczuk czarny poławiane przy pomocy narzędzi połowowych innych niż włoki 2 500 (kwota); Statki zamrażalnie do połowu tuńczyka 5 000; Klipy tuńczykowe i takłowce powierzchniowe 10 000; Trawlery zamrażalnie do połowów pelagicznych 285 000 (kwota); Połów krabów 200 (kwota); Statki niebędące członkami do połowów gatunków pelagicznych 15 000 (kwota)
Mozambik	Tuńczyk	1.2.2012–31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000

¹ Rekompensatę finansową z tytułu praw dostępu do zasobów rybnych obliczono jako średnią płatności rocznych.

² Negocjacje między Komisją Europejską i Mauretanią w sprawie zawarcia nowego protokołu zakończyły się pomyślnie w dniu 10 lipca 2015 r. Czteroletni protokół, który opiewa na kwotę 59,125 mln euro rocznie, wymaga wciąż zatwierdzenia przez Radę i zgody Parlamentu Europejskiego.

Źródło: strona internetowa DG Gospodarki Morskiej i Rybołówstwa oraz rozporządzenie.

Umowy o partnerstwie w sprawie połowów



Umowy mieszane
Umowy o partnerstwie w sprawie połowów obowiązujące w 2015 r.: Grenlandia, Gwinea-Bissau, Maroko.

Umowy w sprawie połowów tuńczyka
Umowy o partnerstwie w sprawie połowów obowiązujące w 2015 r.: Republika Zielonego Przylądka, Komory, Wybrzeże Kości Słoniowej, Gabon, Kiribati, Madagaskar, Mauritius, Wyspy Świętego Tomasza i Książęca, Senegal, Seszele

Kraje, z którymi podpisano umowy, lecz w przypadku których nie ma obowiązującego protokołu:
Gwinea Równikowa, Gambia, Mauretania¹, Mikronezja, Mozambik, Wyspy Salomona

Wody UE	
Umowy północne	

Kraj	
Rodzaj umowy	Wkład UE na 2015 r. (w mln euro)
Kraj (umowa nieaktywna)	
Rodzaj umowy	-

¹ Negocjacje między Komisją Europejską i Mauretanią w sprawie zawarcia nowego protokołu zakończyły się pomyślnie w dniu 10 lipca 2015 r. Czteroletni protokół, który opiewa na kwotę 59,125 mln euro rocznie, wymaga wciąż zatwierdzenia przez Radę i zgody Parlamentu Europejskiego.

Źródło: mapa sporządzona z wykorzystaniem materiałów Flanders Marine Institute z 2015 r. dostępnych na stronie <http://www.marineregions.org> (ostatnia wizyta: 20 kwietnia 2015 r.).

Streszczenie

I Na podstawie niedawnej reformy wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów są przede wszystkim narzędziem służącym do poprawy zarządzania rybołówstwem w wyłącznych strefach ekonomicznych (w.s.e.) krajów partnerskich będących państwami nadbrzeżnymi w oparciu o takie same zasady, jakie są stosowane w UE. Ma to na celu zapewnienie zrównoważonego wykorzystania zasobów przy jednoczesnym wspieraniu zdolności naszych partnerów w zakresie rozwoju ich sektora rybołówstwa.

Umowy są sporządzane na podstawie najlepszych dostępnych opinii naukowych, w pełni przejrzyste i niedyskryminacyjne. Zasady te zawarto w wynegocjowanych niedawno protokołach do umów o partnerstwie w sprawie połowów (ang. *Fisheries Partnership Agreements* – FPA). Negocjacje w sprawie protokołów prowadzono w celu zapewnienia najlepszego stosunku wartości do ceny, którą płaci się za dostęp do łowisk partnerów, oraz udzielenia wsparcia sektorowego.

Odpowiedź do pkt III i IV

Proces negocjacji w sprawie protokołów do FPA zależy od szeregu czynników, z których wiele znajduje się poza kontrolą Komisji. Istnieją zasady, których należy przestrzegać, wymagające zaangażowania innych instytucji UE, tj. Rady i Parlamentu. Całkowity czas trwania procesu negocjacji zależy także w dużej mierze od obowiązujących w partnerskich państwach trzecich procedur wewnętrznych dotyczących przyjmowania.

Jeżeli występowały przerwy, trwały one na ogół krótko i nie miały wpływu na działalność połowową floty UE.

V Wspomniany system przejściowy opiera się na art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1006/2008 dotyczącego prowadzenia działalności połowowej, w którym zapewnia się kontynuowanie działalności połowowej przez ograniczony okres wynoszący sześć miesięcy, w przypadku gdy UE i jej kraj partnerski uzgodniły protokół, ale nie jest on jeszcze tymczasowo stosowany. Takie tymczasowe licencje udzielane na wniosek Komisji

przez kraj partnerski wyłącznie na zasadzie dobrowolności powinny być nadal traktowane jak licencje udzielane w ramach głównej umowy (pomimo braku protokołu) i w związku z tym nie są one sprzeczne z klauzulą wyłączności (w przeciwieństwie do sytuacji, która miałaby miejsce w przypadku czysto „prywatnych licencji”, zgodnie z wyjaśnieniami Trybunału w sprawie C-565/13).

VI

W stosownych przypadkach koncepcja ta zakłada, że cele zarządzania, środki w zakresie zarządzania i klucze podziału ustanowione przez państwo nadbrzeżne w odniesieniu do różnych zainteresowanych stron są jasno sprecyzowane i dobrze znane, tak jak w przypadku porozumień mieszanych z Grenlandią, Marokiem, Mauretanią i Gwineą Bissau.

W odniesieniu do umów w sprawie połowów tuńczyka uprawnienia do połowów ustanawia się w oparciu o cele zarządzania i środki w zakresie zarządzania przyjęte przez stosowną regionalną organizację ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO) upoważnioną do realizowania takich zadań na szczeblu regionalnym oraz wspierane w ramach pracy naukowej i doradztwa naukowego tej organizacji.

VII

Komisja uwzględnia stopień wykorzystania uprawnień do połowów w przeszłości, czynniki zewnętrzne, które mogą mieć wpływ na wykorzystanie tych uprawnień w zależności od dostępności i zróżnicowania połowów.

Poziomy odniesienia dla połowów określone w „protokołach do FPA dotyczących tuńczyka” – które nie stanowią limitów połowowych – opierają się na wcześniejszych zgłoszonych połowach floty rybackiej UE. Pojemność referencyjna uzgodniona w stosownych protokołach, będąca warunkiem wstępnym dla naszych partnerów, zapewnia podstawy prawne w odniesieniu do płatności rekompensaty UE z tytułu praw dostępu. W przypadku takich poziomów odniesienia dla połowów należy jednak również uwzględnić wysokie zróżnicowanie połowów na różnych obszarach w poszczególnych latach wynikające z rocznego zróżnicowania dystrybucji i liczebności daleko migrujących gatunków.

Biorąc pod uwagę związek między możliwym niepełnym wykorzystaniem uprawnień połowowych

a wdrożeniem bardziej ograniczających technicznych środków ochronnych, należy przypomnieć, że przedmiotowe techniczne środki ochronne podlegają uzgodnieniom między obiema stronami, aby zapewnić zrównoważoną eksploatację różnych stad, ograniczyć wpływ działalności połowowej na ekosystemy morskie i uniknąć konfliktów między zagraniczną flotą morską prowadzącą połowy przemysłowe a rybakami z danego państwa nadbrzeżnego zajmującymi się tradycyjnym łodziowym rybołówstwem przybrzeżnym.

Techniczne środki ochronne zostały w wielu przypadkach określone w prawodawstwie krajowym krajów partnerskich i w związku z tym nie podlegają negocjacji. Należy uwzględnić je w umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

Zasada dotycząca dokonywania z góry przez UE płatności rekompensaty z tytułu praw dostępu zapewnia krajowi partnerskiemu stały dochód, dzięki czemu umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów stanowią atrakcyjne narzędzia zarządzania.

VIII

Komisja jest świadoma problemów związanych z porównywalnością metod stosowanych przez niezależnych konsultantów podczas przeprowadzania ocen. W następstwie audytu wewnętrznego i w oparciu o wytyczne przygotowane na podstawie wyników tego audytu Komisja opracowała wspólny wzór zakresu zadań na potrzeby ocen, które mają być przeprowadzane w kontekście umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów. Uzgodniono jedną wspólną metodę dotyczącą oceny skutków gospodarczych FPA, która wdrażana jest od początku 2015 r.

IX

W ostatnich latach Komisja zaangażowała się w proces ponownego projektowania swoich narzędzi IT i na początku 2013 r. uruchomiła tak zwany „projekt monitorowania licencji za pośrednictwem IT”, który będzie rejestrował w postaci cyfrowej zarówno przekazywanie upoważnień, jak i prowadzone w związku z nimi działania następcze. Istniejące narzędzia z zakresu IT umożliwiają Komisji lepsze zarządzanie procedurami związanymi z wnioskami o upoważnienia do połowów i uzyskiwaniem takich upoważnień – od etapu złożenia przez państwo członkowskie wypełnionego wniosku po wydanie upoważnienia przez państwo trzecie.

X

Komisja od 2011 r. opracowuje nowe procedury dotyczące przekazywania danych oraz nowe bazy danych, w szczególności tzw. „hurtownię danych” (ang. DataWarehouse), aby umożliwić lepsze i prawidłowe monitorowanie wszystkich połowów dokonanych przez statki rybackie UE. Procedury te zostały udostępnione pod koniec 2013 r., a w 2014 r. stopniowo stawały się w coraz większym stopniu operacyjne, w zależności od zdolności danego państwa członkowskiego do wdrożenia systemu. Jeżeli stwierdza się istnienie szczególnych problemów, są one omawiane z państwami członkowskimi.

XI

W wytycznych dotyczących monitorowania realizacji wsparcia sektorowego opracowanych przez służby Komisji w 2013 r. i zaktualizowanych w 2014 r. określono zasady, których należy przestrzegać w przypadku określania i monitorowania wsparcia sektorowego, oraz przepisy szczegółowe w odniesieniu do wymogów sprawozdawczych. Umożliwia to uzgodnienie przez wspólny komitet wprowadzenia dostosowań w programie.

Wspomniane wytyczne uzupełniono w ostatnich protokołach poprzez wprowadzenie przepisów szczegółowych związanych z realizacją i monitorowaniem wsparcia sektorowego.

Obejmują one między innymi wymóg opracowania i uzgodnienia macierzy działań, które będą finansowane w ramach wsparcia sektorowego; macierz ta wyraźnie określa działania podlegające wsparciu, cele i wyniki, które należy osiągnąć.

Wspólny komitet regularnie sprawdza macierz działań, a attaché ds. rybołówstwa monitoruje ją w celu zapewnienia przestrzegania jej założeń.

XII

W następstwie przyjęcia w 2013 r. nowej WPRyb obejmującej oddzielenie płatności z tytułu wsparcia sektorowego od płatności związanych z prawami dostępu i warunkowość związaną z tymi płatnościami, płatności z tytułu wsparcia sektorowego są obecnie związane bezpośrednio z wynikami i wykorzystaniem wsparcia sektorowego.

Wsparcia sektorowego w ramach umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów udziela się na

podstawie ograniczonej liczby działań szczegółowych zaproponowanych przez kraj partnerski, a nie w ramach podejścia systemowego, jak w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju, który zapewnia między innymi wsparcie budżetowe. Ponadto wsparcie sektorowe jest zazwyczaj znacznie niższe od wsparcia udzielanego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju.

W ramach wspólnego komitetu przewidziano przepisy dotyczące przeglądu wsparcia sektorowego w przypadkach, w których kraj partnerski, przedstawiając stosowne uzasadnienie, domaga się realokacji funduszy w ramach programu lub – w stosownych przypadkach – wstrzymania płatności sektorowych do czasu osiągnięcia zadowalającego poziomu realizacji wsparcia sektorowego.

XIII a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

XIII b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i rozpoczęła już jego realizację.

XIII c)

Komisja może przyjąć to zalecenie, którego realizacja podlega negocjacom i wyrażeniu zgody zarówno przez UE, jak i zainteresowane państwo trzecie.

XIII d)

Komisja może przyjąć zalecenie; rozpoczęła już proces konsultacji z zainteresowanymi stronami.

XIII e)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W grudniu 2014 r. przedstawiono Komisji nową metodę, która została zaakceptowana w styczniu 2015 r. Będzie ona służyła jako wspólna podstawa dla prowadzenia ocen skutków gospodarczych protokołów; oceny te zostaną przeprowadzone przed przyszłymi negocjacjami. Systematyczne stosowanie tej metody pozwoli na całkowite wypełnienie zaleceń Trybunału.

XIII f)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że podejmuje już niezbędne kroki w celu naprawy opisanej sytuacji.

W ostatnich latach Komisja zaangażowała się w proces ponownego projektowania swoich narzędzi IT i uruchomiła tak zwany „projekt monitorowania licencji za pośrednictwem IT” mający na celu rejestrowanie w postaci cyfrowej zarówno przekazywania upoważnień, jak i prowadzonych w związku z nimi działań następczych.

XIII g)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że podejmuje już niezbędne kroki w celu naprawy opisanej sytuacji.

Podczas negocjacji dotyczących odnowienia protokołów Komisja aktywnie wspiera stosowanie licencji elektronicznych w odniesieniu do statków UE.

XIII h)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że podejmuje już niezbędne kroki w celu naprawy opisanej sytuacji.

Komisja jest w stałym kontakcie z państwami członkowskimi w celu rozwiązania wszystkich kwestii technicznych.

XIII i)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że zostało ono częściowo wdrożone, ponieważ ustanowiła szczegółowe wytyczne w zakresie zarządzania i monitorowania wsparcia sektorowego, a w zależności od negocjacji z krajami partnerskimi podejmie kroki niezbędne do jego pełnego wdrożenia.

XIII j)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że zostało ono częściowo wdrożone.

W ramach nowej WPRyB „spójność z innymi politykami Unii” stanowi jedną z zasad dobrych rządów (art. 3 lit. h) rozporządzenia (UE) nr 1380/2013). Na tej podstawie aspekty dotyczące rybołówstwa są w coraz większym stopniu uwzględniane w polityce rozwoju.

XIII k)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że jest ono częściowo wdrażane.

Wyплаты rozpatruje się corocznie w kontekście wspólnych komitetów każdej FPA. Jeżeli wspólny komitet

zauważy i uzgodni, że otrzymane finansowanie nie jest odpowiednio wykorzystywane, wypłata wkładu z tytułu wsparcia sektorowego na następne lata może zostać wstrzymana.

Uwagi

21

W przypadku Mauretanii w okresie między protokołami na lata 2008–2012 i 2013–2014 nie miały miejsca żadne zakłócenia działalności połowowej.

22

Działając zgodnie z przepisami art. 9 rozporządzenia dotyczącego prowadzenia działalności połowowej, władze mauretańskie zgodziły się wydać licencje w odniesieniu do przesłanych im wniosków. Gdyby właściciele statków z UE zwrócili się o wydanie licencji obejmujących inne kategorie połowowe, licencje obejmujące te inne kategorie połowowe mogłyby zostać wydane. W tym czasie nie otrzymano jednak żadnych wniosków od właścicieli statków.

23

Rozwiązanie będące przedmiotem negocjacji z Mauretanią w lipcu 2014 r. stanowi kompromis w kwestii określenia daty wygaśnięcia, a Komisja zaakceptowała to rozwiązanie za zgodą zainteresowanych państw członkowskich.

24

Możliwość wypłaty rekompensaty z tytułu zakłócenia działalności połowowej wynika z rozporządzenia w sprawie EFR (Europejskiego Funduszu Rybackiego). Wspomniane kwoty rekompensaty przewidziano już w budżecie UE, w związku z czym nie stanowiąby one dodatkowego wydatku dla UE.

28

W ramach nowej WPRyb „spójność z innymi politykami Unii” stanowi jedną z zasad dobrych rządów (art. 3 lit. h) rozporządzenia (UE) nr 1380/2013).

Ścisła współpraca z DG DEVCO zarówno na wyższym szczeblu kierowniczym, jak i na szczeblu pracowniczym zapewni wydajne wykorzystanie wsparcia finansowego udzielonego przez UE – za

pośrednictwem umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów lub Europejskiego Funduszu Rozwoju – lub przez innych darczyńców.

Celem udzielenia wsparcia sektorowego z UE jest między innymi pomoc w usprawnianiu zarządzania na szczeblu krajowym, podczas gdy celem finansowania udzielonego Komisji Oceanu Indyjskiego na szczeblu regionalnym z Europejskiego Funduszu Rozwoju jest rozwój współpracy regionalnej. Należący do delegatury UE *in situ* attaché ds. rybołówstwa poprzez swoje regularne kontakty z Komisją Oceanu Indyjskiego również przyczynia się do zapewniania kompletności finansowanych działań.

31

Za pośrednictwem FPA, a dokładniej za pośrednictwem wsparcia sektorowego, UE dąży również do usprawnienia wspólnych procesów naukowych dotyczących oceny zasobów, połowów i środków zarządzania, realizowanych przez naukowców z UE i naukowców z krajów partnerskich skupionych we wspólnych komitetach naukowych w ramach mieszanych umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów oraz dąży do wspierania uczestnictwa naukowców i kierowników z krajów partnerskich w posiedzeniach regionalnej organizacji ds. zarządzania rybołówstwem w kontekście umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów tuńczyka.

Jeżeli chodzi o umowy w sprawie połowów tuńczyka, prawa dostępu do łowisk należy przyznawać na mocy protokołów wyłącznie w przypadku, gdy są one zgodne z zasadami dotyczącymi zarządzania ustanowionymi w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza. Komisja powinna zatem zapewnić, aby w FPA odzwierciedlono rezolucje i zalecenia regionalnych organizacji ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO) dotyczące stanu zasobów rybnych.

Jeżeli chodzi o porozumienia mieszane, wspólny komitet naukowy dokonuje regularnych przeglądów wszystkich istotnych i dostępnych informacji dotyczących stanu połowów, nakładu i zasobów w odniesieniu do łowisk, które to informacje odnoszą się do odpowiednich protokołów umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

Zgodnie z art. 61 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza, nawet jeżeli państwo nadbrzeżne stwierdzi nadwyżkę, UE i państwo bandery również ponoszą odpowiedzialność za ochronę przed

przełowieniem. Z tego powodu celem UE jest uzyskanie pełnej przejrzystości w zakresie uprawnień do połowów i celów zarządzania. Pojęcie nadwyżki nie oznacza jednak, że należy przyjąć ramy zarządzania oparte na limitach połowowych. Wskaźniki śmiertelności połowowej można w istocie ograniczyć poprzez inne rodzaje środków, takie jak ograniczenia zdolności, limity nakładów itp.

32

Śmiertelność połowowa jest ograniczona przez limity zdolności połowowej, które ustanowiono na podstawie planów rozwoju floty opracowanych przez strony Komisji ds. Tuńczyka na Oceanie Indyjskim, a w protokołach przestrzega się poziomów zdolności odnoszących się do UE.

Odpowiedź do pkt 33–34

We wszystkich niedawnych negocjacjach kwestie należytego zarządzania finansami i efektu gospodarności odgrywały zasadniczą rolę w rozwoju procesu negocjacji. Znajduje to odzwierciedlenie w restrukturyzacji elementu finansowego, w ramach której sektor przejmuje obecnie od UE większą część obciążenia finansowego w postaci opłat za dostęp.

39

Informacje przedstawione w ocenie wskazują również, że w protokole na lata 2013–2014 bezpośrednia wartość dodana w odniesieniu do wszystkich beneficjentów zmniejszyła się tylko nieznacznie w porównaniu z poprzednim protokołem (z 0,86 do 0,8), przy przywróceniu równowagi korzyści wynikających z wartości dodanej na rzecz Mauretanii.

Sytuację tę należy warunkować również faktem, że oceną objęto przedział zaledwie 11 miesięcy z okresu dwóch lat obowiązywania protokołu, który to przedział odpowiadał okresowi niskich poziomów wykorzystania uprawnień. Ponadto należy uwzględnić znaczne wahania cen rynkowych małych gatunków pelagicznych, co ma wyraźny wpływ na szacunki wartości dodanej. Dlatego też wnioski płynące z oceny należy traktować z ostrożnością.

40

Z tego powodu zawieszono negocjacje z Mauretanią dotyczące przyszłego protokołu.

41

W trakcie negocjacji z Mozambikiem w sprawie nowego protokołu państwa członkowskie zaakceptowały przedmiotowe warunki techniczne, biorąc pod uwagę fakt, że Komisja uzyskała nawet odstępstwo od przepisów krajowych (poddanie inspekcji 1/3 floty zamiast całej floty) w celu maksymalizacji wykorzystania protokołu.

46

Wsparcie budżetowe z umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów i wsparcie budżetowe z Europejskiego Funduszu Rozwoju mają różny charakter i podlegają oddzielnym negocjacjom. Harmonogram negocjacji wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju i z umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów rzeczywiście rzadko się pokrywa. Programowanie EFR omawia się co siedem lat, podczas gdy czas trwania umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów wynosi średnio 3–4 lata.

W związku z tym Komisja uznaje, że nie ma to wpływu na pozycję Komisji podczas negocjacji w sprawie umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

Ogólnie występuje spójność i zgodność podejść podejmowanych w odniesieniu do naszych krajów partnerskich.

49

Komisja opiera się na danych udostępnionych przez państwa członkowskie zgodnie z wymogami przepisów UE. Mogące się pojawić rozbieżności będą wyjaśniane przy użyciu nowego scentralizowanego systemu sprawozdawczości w zakresie połowów, który umożliwi podejmowanie stałych działań następczych. Dostępność danych zostanie poprawiona dzięki ciągłemu porównywaniu zgłoszonych połowów z pojemnością referencyjną uzgodnioną w protokole.

50

Celem krótkiego okresu obowiązywania protokołu przed reformą WPRyb było uwzględnienie okresu przejściowego na wdrożenie nowej wspólnej polityki rybołówstwa. Teraz, gdy polityka weszła w życie, podejmowane będą dążenia, aby okres obowiązywania protokołów wynosił średnio 4–5 lat.

52

Biorąc pod uwagę, że w celach WPRyb w odniesieniu do umów o partnerstwie w sprawie połowów nie przewiduje się wpływu tych umów na regiony UE ani na dostawy ryb na rynek UE, nie oczekuje się, że zostanie przeprowadzona ocena tych aspektów.

Na początku 2015 r. konsultanci, którym Komisja zleciła przeprowadzenie ocen umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów, opracowali i uzgodnili ze służbami Komisji wspólną, jednolitą metodę ocen skutków gospodarczych w kontekście umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

57

W prowadzonej przez Komisję procedurze weryfikacji w pełni przestrzegano przepisu stosownego protokołu.

Komisja tworzy obecnie nowy system, który będzie rejestrował zarówno przekazywanie upoważnień, jak i działania następcze podejmowane w związku z upoważnieniami – wszystko w formie cyfrowej (projekt LICENCE) – i który umożliwi Komisji lepsze zarządzanie elementami procedur dotyczących wniosków o wydanie upoważnienia do połowów i wydawaniem upoważnień do połowów – od etapu złożenia przez państwo członkowskie wypełnionego wniosku po wydanie upoważnienia przez państwo trzecie.

58

Sposób przekazania wniosków o wydanie upoważnienia w dużej mierze zależy od przepisów szczegółowych zawartych w prawodawstwie krajowym kraju partnerskiego oraz odnośnego potencjału ludzkiego i administracyjnego tego kraju.

59

Jeżeli chodzi o Mauretanię, delegatura Unii monitoruje dokładnie procedurę wydawania licencji i jest w stałym kontakcie z właściwymi służbami mauretańskimi, aby zapewnić ograniczenie opóźnień do minimum. Ponadto proces ten jest łatwiejszy dzięki obecności przedstawicieli, którzy reprezentują właścicieli statków przed władzami lokalnymi.

60

Obecny system informatyczny umożliwia Komisji śledzenie wniosków o upoważnienia do połowów wyłącznie po tym, jak zostaną one przesłane przez właściwe państwo bandery. Cel zainicjowanego na początku 2013 r. projektu zatytułowanego „projekt monitorowania licencji za pośrednictwem IT”, polegający na udoskonaleniu tego procesu, umożliwi lepsze monitorowanie procedur dotyczących wniosków o wydanie upoważnienia do połowów i wydawania tych upoważnień. Komisja dokonuje natomiast obecnie przeglądu swoich procedur wewnętrznych.

62

Przepisy w zakresie sprawozdawczości zawarte w odpowiednim prawodawstwie UE są przestrzegane, a Komisja prowadzi odpowiednie rejestry. Ponadto Komisja jest w trakcie przygotowania niezbędnych narzędzi IT służących do utworzenia bazy danych dotyczących połowów.

63

Komisja od 2011 r. opracowuje nowe procedury dotyczące przekazywania danych oraz nowe bazy danych, w szczególności tzw. „hurtownię danych” (ang. DataWarehouse), aby umożliwić lepsze i prawidłowe monitorowanie wszystkich połowów dokonanych przez statki rybackie UE. Procedury te zostały udostępnione pod koniec 2013 r., a w 2014 r. stopniowo stawały się w coraz większym stopniu operacyjne, w zależności od zdolności danego państwa członkowskiego do wdrożenia systemu. Jeżeli stwierdza się istnienie szczególnych problemów, są one omawiane z państwami członkowskimi.

65

Komisja stwierdziła już istnienie tego problemu i obecnie pracuje z państwami członkowskimi, instytucjami badań nad rybołówstwem UE i z państwami trzecimi, aby uzgodnić wspólne i dzielone metody oceny połowów prowadzonych na wodach objętych FPA.

Chociaż mogło istnieć ewentualne ryzyko poniesienia dodatkowych wydatków przez UE, nie dotyczyło ono jednak Oceanu Indyjskiego, na którego obszarze połowy nie przekraczają pojemności referencyjnej uzgodnionej w żadnej z umów będących przedmiotem przeglądu Trybunału, z wyjątkiem Madagaskaru w 2005 r. i 2007 r.

68

Zobacz odpowiedź do pkt XI streszczenia.

69

W miarę możliwości w państwach, w których działa szereg darczyńców, UE organizowała spotkania koordynacyjne z innymi podmiotami zaangażowanymi w rozwój (por. Mauretania, a wcześniej Mozambik). Attaché ds. rybołówstwa uczestniczy w spotkaniach koordynacyjnych. Istnieje aktywne powiązanie między różnymi sekcjami delegatury zaangażowanymi w rozwój koordynacji.

Wybór priorytetów UE znajduje odzwierciedlenie w spotkaniach koordynacyjnych z innymi darczyńcami.

70

Delegatura w Mozambiku uczestniczy w organizowanych przez ministerstwo spotkaniach koordynacyjnych darczyńców w ramach sektora, a delegatura jest przedstawiana jako główny darczyńca w tym sektorze. Ponadto organy ds. rybołówstwa opracowują plan działań zgodny z przepisami krajowymi i związany z przejrzystością działań finansowanych przez różnych darczyńców i UE. Komisja uważa, że nie istnieje ryzyko podwójnego finansowania.

72

Zobacz również odpowiedź do pkt XI streszczenia.

73

Celem Komisji jest wkład we wsparcie sektorowe, do którego jasno odnosi się budżet krajowy, zależy to jednak od prawodawstwa krajowego kraju partnerskiego w dziedzinie finansów.

Komisja uważa, że zapewnione wsparcie sektorowe jest możliwe do zidentyfikowania w odpowiednich macierzach działań krajów partnerskich.

Komisja powołuje się również na fakt, że działania podjęte przez kraj partnerski w celu wdrożenia odpowiedniej macierzy dotyczącej realizacji wsparcia sektorowego są zwykle przedmiotem odpowiednich przepisów krajowych związanych z przetargami i zamówieniami publicznymi.

74

Wspólne komitety w ramach protokołów monitorują realizację działań w zakresie wsparcia sektorowego, w tym w stosownych przypadkach opłacalność.

Jeżeli chodzi o Mozambik, oprócz regularnego monitorowania przez wspólny komitet przeprowadzona zostanie dodatkowo ocena końcowa realizacji wsparcia sektorowego zapewnionego w ramach protokołu na lata 2012–2014. Mozambik jest obecnie w trakcie przygotowywania dokumentacji do wspomnianej oceny, a do celów przeprowadzenia przeglądu postępów zostanie zorganizowany wspólny komitet.

75

Zobacz odpowiedź do pkt XII streszczenia.

W przypadku Mauretanii na poziom wykorzystania miał wpływ trudny kontekst polityczny na początku okresu 2008–2012. Ponadto na wyraźny wniosek władz Mauretanii wsparcie sektorowe w ramach protokołu na lata 2013–2014 ograniczono do 3 mln EUR/rok: nie było to pierwotnym celem Komisji ani bezpośrednią reakcją na brak przejrzystości ze strony partnera mauretańskiego.

Zdolność absorpcji jest ściśle monitorowana na każdym spotkaniu wspólnego komitetu systematycznie oceniającego i zgłaszającego uwagi w zakresie stopnia wykorzystania środków przy znaczącej poprawie w przypadku Seszeli i Mozambiku w porównaniu z poprzednimi protokołami.

76

Wykorzystanie wsparcia sektorowego zapewnionego krajom partnerskim jest określone w poszczególnych przypadkach na podstawie sposobu, w jaki kraj partnerski chce wykorzystać to wsparcie w związku z rozwojem jego krajowej polityki rybołówstwa.

Ramka 2 – Madagaskar

Środki UE są zamienne na poziomie Skarbu Państwa, podobnie jak wszystkie inne źródła dochodu rządu.

Ramka 2 – Mauretania

Kwota niewydatkowanych środków przeznaczonych na wsparcie sektorowe w wysokości 25 mln EUR jest wynikiem wspólnego przeglądu. W marcu 2013 r. Mauretania przekazała UE sprawozdanie, w którym wskazała, że pozostałe środki w danym terminie wynosiły 13 mln EUR. Kwota ta nie została jednak wspólnie potwierdzona, ponieważ Mauretania nie uzasadniła w pełni podstaw tych obliczeń.

Ramka 2 – Mozambik

Podczas spotkania w czerwcu 2012 r. wspólny komitet zgodził się na zmianę programu *ex post*, jak wskazano w dołączonych załącznikach do sprawozdania, a także zgodził się, aby dodatkowe projekty infrastruktury przewidziane w ogólnych ramach uzgodnionych działań zostały włączone w wykonanie budżetu krajowego.

78

Zobacz odpowiedź do pkt XII streszczenia.

Zarządzanie wsparciem sektorowym zostało usprawnione w następstwie zreformowanej WPRyb, która oddziela finansowanie wsparcia sektorowego od opłat za dostęp, oraz w następstwie wzmożonego monitorowania i stosowania zasad warunkowości w działaniach wspólnego komitetu.

Zobacz odpowiedź do pkt XII streszczenia.

80

Wyплаты rozpatruje się i poddaje regularnym przeglądom co roku w kontekście wspólnych komitetów każdej FPA. Jeżeli wspólny komitet zauważy lub uzgodni, że otrzymane finansowanie nie jest odpowiednio wykorzystywane, wypłata wkładu z tytułu wsparcia sektorowego na następne lata może zostać wstrzymana do czasu poprawy wykorzystywania środków. W szczególności taka sytuacja miała miejsce na Seszelach, w Mozambiku i na Komorach.

81

W przypadku braku wyników w zakresie priorytetowych działań/projektów lub jeżeli osiągnięte wyniki będą ograniczone, wypłata wsparcia sektorowego na przyszły rok zostanie wstrzymana do czasu osiągnięcia celów.

Kwestię tę należy rozpatrywać w kontekście działań, które przede wszystkim nie są ograniczone do czasu trwania danego roku budżetowego i mogą mieć charakter wieloletni.

82

Chociaż koncepcje są takie same, cele znacznie się różnią z uwagi na odmienny zakres i skalę wsparcia oraz różne zarządzanie wsparciem.

Nastąpiła jednak poprawa spójności i jednolitości w zakresie wdrożenia tych polityk między służbami Komisji w związku z wykorzystaniem i wypłatą wsparcia sektorowego. Jest to możliwe dzięki ukierunkowanym, możliwym do określenia działaniom o wyraźnych wskaźnikach osiągnięcia celu, na podstawie których można dokonać pomiaru wyników.

Opracowuje się programy wsparcia sektorowego oparte na zapotrzebowaniu krajów partnerskich, które omawiane są w ramach wspólnego komitetu przez obie strony, a końcowy program działań jest rezultatem tego procesu konsultacyjnego.

Ramka 3 – Madagaskar

Na Madagaskarze nadal dokonywano płatności w ramach umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów po wydaniu decyzji stanowiącej, że Madagaskar nie będzie krajem kwalifikującym się do wsparcia budżetowego. Decyzję tę podjęto przy pełnej koordynacji między odpowiednimi służbami instytucji UE, jako że płatności były wyraźnie ukierunkowane na administrację rybołówstwa i przyczyniały się do ochrony zatrudnienia i wzrostu gospodarczego w sektorze rybołówstwa, a także bezpieczeństwa żywnościowego w państwie w kontekście kryzysu politycznego.

Ramka 3 – Mozambik

Chociaż wsparcie budżetowe zostało odroczone, nie miało to żadnego związku z płatnością wsparcia sektorowego, ponieważ nie stwierdzono bezpośredniego wpływu na realizację programu prac z zakresu uzgodnionego szczególnego wsparcia sektorowego. W związku z tym uznaje się, że te dwa systemy wsparcia mają odmienny charakter.

Komisja uważa, że większa spójność między polityką rozwoju a polityką rybołówstwa niekoniecznie oznacza identyczne podejście w odniesieniu do płatności środków w ramach odpowiednich polityk, ponieważ każda z nich podlega specyficznym instrumentom prawnym i musi spełniać odpowiednie warunki.

83

Zobacz odpowiedź do pkt XI streszczenia.

Komisja podejmuje starania, aby włączyć wkład z tytułu wsparcia sektorowego do ustawy budżetowej krajów partnerskich w celu zapewnienia przejrzystości funduszy.

Wnioski i zalecenia

85

Proces negocjacji w sprawie protokołów do FPA zależy od szeregu czynników, z których wiele znajduje się poza kontrolą Komisji. Istnieją zasady, których należy przestrzegać, wymagające zaangażowania innych instytucji UE, tj. Rady i Parlamentu. Całkowity czas trwania procesu negocjacji zależy także w dużej mierze od obowiązujących w partnerskich państwach trzecich procedur wewnętrznych dotyczących przyjmowania.

86

Wspomniany system przejściowy opiera się na art. 9 rozporządzenia (WE) nr 1006/2008 dotyczącego prowadzenia działalności połowowej, w którym zapewnia się kontynuowanie działalności połowowej przez ograniczony okres wynoszący sześć miesięcy, w przypadku gdy UE i jej kraj partnerski uzgodniły protokół, ale nie jest on jeszcze tymczasowo stosowany. Takie tymczasowe licencje udzielane na wniosek Komisji przez kraj partnerski wyłącznie na zasadzie dobrowoli powinny być nadal traktowane jak licencje udzielane w ramach głównej umowy (pomimo braku protokołu) i w związku z tym nie są one sprzeczne z klauzulą wyłączności (w przeciwieństwie do sytuacji, która miałyby miejsce w przypadku czysto „prywatnych licencji”, zgodnie z wyjaśnieniami Trybunału w sprawie C-565/13).

87

Jeżeli chodzi o umowy w sprawie połowów tuńczyka, podejście to jest już stosowane, w szczególności na Oceanie Indyjskim, na którego obszarze istnieje rybołówstwo z krajami partnerskimi odzwierciedlające szlaki migracyjne tuńczyka. W przypadku porozumień „mieszanych” byłoby to trudniejsze do osiągnięcia ze względu na różne rodzaje rybołówstwa.

88

W stosownych przypadkach wspomniana koncepcja zakłada, że cele zarządzania, środki w zakresie zarządzania i klucze podziału ustanowione przez państwo nadbrzeżne w odniesieniu do różnych zainteresowanych stron są jasno sprecyzowane i dobrze znane, tak jak w przypadku porozumień mieszanych z Grenlandią, Marokiem, Mauretanią i Gwineą Bissau.

W odniesieniu do umów w sprawie połowów tuńczyka uprawnienia do połowów ustanawia się w oparciu o cele zarządzania i środki w zakresie zarządzania przyjęte przez stosowną regionalną organizację ds. zarządzania rybołówstwem (RFMO) upoważnioną do realizowania takich zadań na szczeblu regionalnym oraz wspierane w ramach pracy naukowej i doradztwa naukowego tej organizacji.

89

Komisja uwzględnia stopień wykorzystania uprawnień do połowów w przeszłości, czynniki zewnętrzne, które mogą mieć wpływ na wykorzystanie tych uprawnień w zależności od dostępności i zróżnicowania połowów.

Poziomy odniesienia dla połowów określone w „protokołach do FPA dotyczących tuńczyka” – które nie stanowią limitów połowowych – opierają się na wcześniejszych zgłoszonych połowach floty rybackiej UE. Pojemność referencyjna uzgodniona w stosownych protokołach, będąca warunkiem wstępnym dla naszych partnerów, zapewnia podstawy prawne w odniesieniu do płatności rekompensaty UE z tytułu praw dostępu. W przypadku takich poziomów odniesienia dla połowów należy jednak również uwzględnić wysokie zróżnicowanie połowów na różnych obszarach w poszczególnych latach wynikające z rocznego zróżnicowania dystrybucji i liczebności daleko migrujących gatunków.

Biorąc pod uwagę związek między możliwym niepełnym wykorzystaniem uprawnień połowowych a wdrożeniem bardziej ograniczających technicznych środków ochronnych, należy przypomnieć, że przedmiotowe techniczne środki ochronne podlegają uzgodnieniom między obiema stronami, aby zapewnić zrównoważoną eksploatację różnych stad, ograniczyć wpływ działalności połowowej na ekosystemy morskie i uniknąć konfliktów między zagraniczną flotą morską prowadzącą połowy przemysłowe a rybakami z danego państwa nadbrzeżnego zajmującymi się tradycyjnym łodziowym rybołówstwem przybrzeżnym.

Techniczne środki ochronne zostały w wielu przypadkach określone w prawodawstwie krajowym krajów partnerskich i w związku z tym nie podlegają negocjacji. Należy uwzględnić je w umowie o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów.

Zasada dotycząca dokonywania z góry przez UE płatności rekompensaty z tytułu praw dostępu zapewnia krajowi partnerskiemu stały dochód, dzięki czemu umowy o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów stanowią atrakcyjne narzędzia zarządzania.

90

Komisja jest świadoma problemów związanych z porównywalnością metod stosowanych przez niezależnych konsultantów podczas przeprowadzania ocen. W następstwie audytu wewnętrznego i w oparciu o wytyczne przygotowane na podstawie wyników tego audytu Komisja opracowała wspólny wzór zakresu zadań na potrzeby ocen, które mają być przeprowadzane w kontekście umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów. Uzgodniono jedną wspólną metodę dotyczącą oceny skutków gospodarczych FPA, która wdrażana jest od początku 2015 r.

Zalecenie 1 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

Zalecenie 1 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i rozpoczęła już jego realizację.

Zalecenie 1 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie, którego realizacja podlega negocjacom i wyrażeniu zgody zarówno przez UE, jak i zainteresowane państwo trzecie.

Zalecenie 1 d)

Komisja przyjmuje to zalecenie; rozpoczęła już proces konsultacji z zainteresowanymi stronami.

Zalecenie 1 e)

Komisja przyjmuje to zalecenie.

W grudniu 2014 r. przedstawiono Komisji nową metodę, która została zaakceptowana w styczniu 2015 r. Będzie ona służyła jako wspólna podstawa dla prowadzenia ocen skutków gospodarczych protokołów; oceny te zostaną przeprowadzone przed przyszłymi negocjacjami. Systematyczne stosowanie tej metody pozwoli na całkowite wypełnienie zaleceń Trybunału.

92

W ostatnich latach Komisja zaangażowała się w proces ponownego projektowania swoich narzędzi IT i na początku 2013 r. uruchomiła tak zwany „projekt monitorowania licencji za pośrednictwem IT”, który będzie rejestrował w postaci cyfrowej zarówno przekazywanie upoważnień, jak i prowadzone w związku z nimi działania następcze. Istniejące narzędzia z zakresu IT umożliwiają Komisji lepsze zarządzanie procedurami związanymi z wnioskami o upoważnienia do połowów i uzyskiwaniem takich upoważnień – od etapu złożenia przez państwo członkowskie wypełnionego wniosku po wydanie upoważnienia przez państwo trzecie.

93

Komisja od 2011 r. opracowuje nowe procedury dotyczące przekazywania danych oraz nowe bazy danych, w szczególności tzw. „hurtownię danych” (ang. DataWarehouse), aby umożliwić lepsze i prawidłowe monitorowanie wszystkich połowów dokonanych przez statki rybackie UE. Procedury te zostały udośćnione pod koniec 2013 r., a w 2014 r. stopniowo stawały się w coraz większym stopniu operacyjne, w zależności od zdolności danego państwa członkowskiego do wdrożenia systemu. Jeżeli stwierdza się istnienie szczególnych problemów, są one omawiane z państwami członkowskimi.

Zalecenie 2 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że podejmuje już niezbędne kroki w celu naprawy opisanej sytuacji.

W ostatnich latach Komisja zaangażowała się w proces ponownego projektowania swoich narzędzi IT i uruchomiła tak zwany „projekt monitorowania licencji za pośrednictwem IT” mający na celu rejestrowanie w postaci cyfrowej zarówno przekazywania upoważnień, jak i prowadzonych w związku z nimi działań następczych.

Zalecenie 2 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że podejmuje już niezbędne kroki w celu naprawy opisanej sytuacji.

Podczas negocjacji dotyczących odnowienia protokołów Komisja aktywnie wspiera stosowanie licencji elektronicznych w odniesieniu do statków UE.

Zalecenie 2 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że podejmuje już niezbędne kroki w celu naprawy opisanej sytuacji.

Komisja jest w stałym kontakcie z państwami członkowskimi w celu rozwiązania wszystkich kwestii technicznych.

94

W wytycznych dotyczących monitorowania realizacji wsparcia sektorowego opracowanych przez służby Komisji w 2013 r. i zaktualizowanych w 2014 r. określono zasady, których należy przestrzegać w przypadku określania i monitorowania wsparcia sektorowego, oraz przepisy szczegółowe w odniesieniu do wymogów sprawozdawczych. Umożliwia to uzgodnienie przez wspólny komitet wprowadzenia dostosowań w programie.

Wspomniane wytyczne uzupełniono w ostatnich protokołach poprzez wprowadzenie przepisów szczegółowych związanych z realizacją i monitorowaniem wsparcia sektorowego.

Wprowadzają one między innymi wymóg opracowania i uzgodnienia macierzy działań, które będą finansowane w ramach wsparcia sektorowego; macierz ta wyraźnie określa działania podlegające wsparciu, cele i wyniki, które należy osiągnąć.

Wspólny komitet regularnie sprawdza macierz działań, a attaché ds. rybołówstwa monitoruje ją w celu zapewnienia przestrzegania jej założeń.

95

W następstwie przyjęcia w 2013 r. nowej WPRyb obejmującej oddzielenie płatności z tytułu wsparcia sektorowego od płatności związanych z prawami dostępu i warunkowość związaną z tymi płatnościami, płatności z tytułu wsparcia sektorowego są obecnie związane bezpośrednio z wynikami i wykorzystaniem wsparcia sektorowego.

Wsparcia sektorowego w ramach umów o partnerstwie w sprawie zrównoważonych połowów udziela się na podstawie ograniczonej liczby działań szczegółowych zaproponowanych przez kraj partnerski, a nie w ramach podejścia systemowego, jak w przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju, który zapewnia między innymi wsparcie budżetowe. Ponadto wsparcie sektorowe jest zazwyczaj znacznie niższe od wsparcia udzielanego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju.

W ramach wspólnego komitetu przewidziano przepisy dotyczące przeglądu wsparcia sektorowego w przypadkach, w których kraj partnerski, przedstawiając stosowne uzasadnienie, domaga się realokacji funduszy w ramach programu lub – w stosownych przypadkach – wstrzymania płatności sektorowych do czasu osiągnięcia zadowalającego poziomu realizacji wsparcia sektorowego.

Zalecenie 3 a)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że zostało ono częściowo wdrożone, ponieważ ustanowiła szczegółowe wytyczne w zakresie zarządzania i monitorowania wsparcia sektorowego, a w zależności od negocjacji z krajami partnerskimi podejmie kroki niezbędne do jego pełnego wdrożenia.

Zalecenie 3 b)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że zostało ono częściowo wdrożone.

W ramach nowej WPRyb „spójność z innymi politykami Unii” stanowi jedną z zasad dobrych rządów (art. 3 lit. h) rozporządzenia (UE) nr 1380/2013). Na tej podstawie aspekty dotyczące rybołówstwa są w coraz większym stopniu uwzględniane w polityce rozwoju.

Zalecenie 3 c)

Komisja przyjmuje to zalecenie i uznaje, że jest ono częściowo wdrażane.

Wyплаты rozpatruje się corocznie w kontekście wspólnych komitetów każdej FPA. Jeżeli wspólny komitet zauważy i uzgodni, że otrzymane finansowanie nie jest odpowiednio wykorzystywane, wypłata wkładu z tytułu wsparcia sektorowego na następne lata może zostać wstrzymana.

Odpowiedź do tabeli 4

W odniesieniu do Mozambiku na skutek późniejszej weryfikacji przeprowadzonej przez Komisję dokonano korekty wartości liczbowych. Aktualne informacje Komisji wskazują na to, że połowy wynosiły 2330 t, co z dużą dokładnością odzwierciedla ilość zgłoszoną za ten sam rok przez Hiszpanię i Francję (2326 t).

JAK OTRZYMAĆ PUBLIKACJE UE

Publikacje bezpłatne:

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

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

Publikacje płatne:

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

Unia Europejska (UE) negocjuje z państwami nadbrzeżnymi umowy w celu uzyskania praw dostępu do łowisk dla statków UE oraz w celu zapewnienia wsparcia na rzecz zarządzania i zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa w tych krajach. Trybunał ustalił, że zasadniczo Komisja Europejska dobrze zarządzała tymi umowami, lecz konieczne jest wprowadzenie pewnych usprawnień. Dopuszczalna wielkość połowów wynegocjowana z krajami nadbrzeżnymi systematycznie przewyższała faktyczny stopień wykorzystania uprawnień do połowów przez flotę UE, w wyniku czego umowy wiązały się ze stosunkowo większymi kosztami dla UE niż zakładano. Monitorowanie danych dotyczących połowów oraz proces wydawania licencji nie przebiegały w sposób dostatecznie solidny, zaś w przypadku wsparcia na rzecz zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa w krajach partnerskich należało określić bardziej przejrzyste warunki kwalifikowalności oraz zapewnić lepszą współpracę i większą spójność z innymi rodzajami wsparcia unijnego w zakresie rozwoju.



EUROPEJSKI
TRYBUNAŁ
OBRACHUNKOWY



Urząd Publikacji