

MARTA BIZEWSKA  
ZBIGNIEW GODECKI

## DOSTOSOWYWANIE FLOTY RYBACKIEJ UNII EUROPEJSKIEJ DO ZASOBÓW ORGANIZMÓW MORSKICH – UNORMOWANIE I OCENA FINANSOWANIA

*Realizacja Wspólnej Polityki Rybołówstwa wymaga odpowiednich nakładów finansowych. Służy temu przede wszystkim Europejski Fundusz Rybacki. Fundusz ten posiada środki finansowe przeznaczone między innymi na pomoc z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej, polegającego w szczególności na wycofywaniu statków z eksploatacji poprzez ich złomowanie, w celu dostosowania flot rybackich do dostępnych zasobów organizmów morskich. Środki te powinny być wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami Unii Europejskiej. Oceny przestrzegania tej zasady dokonuje Komisja Europejska i Trybunał Obrachunkowy. Trybunał Obrachunkowy przedstawia w tym zakresie roczne i specjalne sprawozdania oraz kieruje zalecenia do Komisji Europejskiej. Odpowiednio do tego Komisja wyraża swoje zdanie.*

*W niniejszym artykule przedstawiono unormowanie oraz ocenę finansowania wycofywania statków z eksploatacji, dokonaną pod kątem uzyskiwanych efektów dostosowywania flot rybackich do dostępnych zasobów organizmów wodnych.*

1. Jako samodzielna<sup>1</sup> Wspólna Polityka Rybołówstwa (WPR) jest realizowana już blisko czterdzieści lat, jednakże jej normatywnego zdefiniowania dokonało dopiero Rozporządzenie Rady nr 2371/2002 z 20.12.2002 r. w sprawie ochrony i zrównoważonej eksploatacji zasobów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rybołówstwa<sup>2</sup> (rozporządzenie o WPR), przyjęte z powołaniem się na art. 37 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) i w nawiązaniu do Rozporządzenia Rady nr 3760/92<sup>3</sup>, które zobowiązało Radę do zdecydowania o wszelkich niezbędnych jego dostosowaniach. W preambule rozporządzenia o WPR<sup>4</sup> zaznaczono, że przyjmując ten akt prawny, miano na uwadze między innymi konieczność zmniejszenia floty „wspólnotowej” (obecnie: unijnej) w celu dostosowania do dostępnych zasobów oraz ustanowienie

---

<sup>1</sup> To znaczy poza Wspólną Polityką Rolnictwa, realizowaną na podstawie przepisów o rolnictwie.

<sup>2</sup> Dz.Urz. WE L 358/2002.

<sup>3</sup> Dz.Urz. WE L 389/1992 (zm.: Dz.Urz. WE L 268/2001).

<sup>4</sup> Pkt 12.

szczególnych środków do osiągnięcia tego celu, łącznie z ustaleniem poziomów odniesienia zdolności połowowej, których nie będzie można przekroczyć, oraz z zapewnieniem działań unijnych wspierających złomowanie statków i krajowe systemy ich „wprowadzania/wycofywania”<sup>5</sup>, szanując jednak zasadę proporcjonalności, określona w art. 5 TWE<sup>6</sup>.

Według tego rozporządzenia WPR obejmuje ochronę, zarządzanie oraz eksploatację żywych zasobów wodnych<sup>7</sup> i akwakultury<sup>8</sup>, a także przetwarzanie i obrót produktami rybołówstwa i akwakultury, prowadzone na terytoriach państw członkowskich lub na wodach unijnych<sup>9</sup>, lub przez unijne statki rybackie<sup>10</sup>, albo też, bez uszczerbku dla głównej odpowiedzialności państwa bandery, przez obywateli tych państw. Zapewnia ona spójne środki dotyczące: a) ochrony, zarządzania i eksploatacji żywych zasobów wodnych; b) ograniczenia wpływu rybołówstwa na środowisko; c) warunków dostępu do wód i zasobów; d) polityki strukturalnej i zarządzania zdolnością floty; e) kontroli i egzekwowania; f) akwakultury; g) wspólnej organizacji rynków; h) stosunków międzynarodowych. Jej celem jest utrzymanie takiej eksploatacji żywych zasobów wodnych, która zapewnia zrównoważone warunki ekonomiczne, środowiskowe i społeczne. Kieruje się ona między innymi zasadą jasno zdefiniowanych obowiązków na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym oraz zasadą zgodności z innymi politykami unijnymi. Dla osiągnięcia tych celów Rada ustanawia określone rozporządzeniem o WPR unijne środki regulujące dostęp do wód i zasobów oraz zrównoważone prowadzenie działalności połowowej, m.in. odpowiednie zachęty, w tym natury finansowej, promujące bardziej selektywne lub mniej intensywne połowy.

Państwa członkowskie są obowiązane wprowadzać środki dostosowujące zdolność połowową<sup>11</sup> swojej floty do ich możliwości połowowych. Zabronione jest wycofanie statku z floty przy wsparciu środków publicznych bez wycofania licencji połowowej i zezwolenia połowowego. W przypadku statku mającego pięć lat lub starszego dopuszczalna jest modernizacja pokładu w celu poprawy bezpieczeństwa, warunków pracy, higieny oraz jakości produktu. Modernizacja może podwyższyć tonaż statku, pod warunkiem że nie zwiększy jego wydajności połowowej.

---

<sup>5</sup> Czyli rejestracji lub – odpowiednio – wykreślenia z rejestru statku w państwie członkowskim.

<sup>6</sup> Pkt 29.

<sup>7</sup> Gatunki dostępne w morzu.

<sup>8</sup> Szerzej o unormowaniu akwakultury w UE: L. Łukaszyk, *Aspekty prawne współczesnej akwakultury morskiej (wybrane zagadnienia)*, Prawo Morskie 2008, t. XXIV, s. 36 i nast.

<sup>9</sup> Wody w obszarze zwierzchnictwa lub jurysdykcji państw członkowskich, z wyjątkiem wód sąsiadujących z terytoriami wymienionymi w odpowiednim załączniku do TWE/TUE.

<sup>10</sup> Statki pod banderami państw członkowskich i zarejestrowane w Unii.

<sup>11</sup> Oznacza ona tonaż statku w GT i jego moc w kW, a dla określonych typów działalności połowowej może być określona przez Radę inaczej, np. poprzez liczbę i/lub rozmiar narzędzi połowowych na statku.

Państwa członkowskie powinny zarządzać wprowadzaniem statków do floty i ich wycofywaniem w ten sposób, że wprowadzenie nowej zdolności bez pomocy publicznej zostaje wyrównane przez uprzednie wycofanie bez takiej pomocy statku o przynajmniej takiej samej zdolności, zaś wprowadzenie nowego statku z pomocą publiczną powinno być zrównoważone uprzednim wycofaniem bez pomocy publicznej: przynajmniej takiej samej zdolności (odnośnie do statku o tonażu równym lub mniejszym niż 100 GT) lub co najmniej 1,35-krotnej takiej zdolności (w odniesieniu do statku o tonażu powyżej 100 GT).

Pomoc finansowa, z wyjątkiem funduszy na złomowanie statków rybackich, może być udzielona, o ile państwo dostosowało zdolność połowową, zarządza wprowadzaniem/wycofywaniem statków w sposób wyżej opisany, a ponadto prowadzi określony rozporządzeniem o WPR rejestr statków rybackich. Niestosowanie tych zasad skutkuje zawieszeniem przez Komisję pomocy finansowej odpowiednio (proporcjonalnie) do stopnia naruszenia tych zasad.

2. Realizacja WPR wymaga odpowiednich nakładów finansowych. Służy temu przede wszystkim Europejski Fundusz Rybacki (EFR), ustanowiony Rozporządzeniem Rady nr 1198/2006 z 27.07.2006 r.<sup>12</sup> (rozporządzenie o EFR). Uzasadnienie jego utworzenia i funkcjonowania wynika z faktu, że celem WPR<sup>13</sup> jest między innymi zapewnienie zrównoważonej eksploatacji żywych zasobów wodnych i akwakultury w kontekście zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem, w wyważony sposób, względów środowiskowych, gospodarczych i społecznych.

WPR nie mogłaby się rozwijać w sposób właściwy jedynie w wyniku działań samych państw członkowskich ze względu na problemy strukturalne związane z rozwojem tego sektora oraz ich ograniczone zasoby finansowe. Osiągnięcie zamierzonego celu umożliwi Unia, która zapewnia wieloletnie finansowanie skoncentrowane na odpowiednich priorytetach – Unia może podejmować odpowiednie działania zgodnie z zasadą pomocniczości<sup>14</sup>. Utworzenie i funkcjonowanie EFR nie wykracza poza to, co zgodnie z tą zasadą jest niezbędne do osiągnięcia tego celu. Działania Unii w tym zakresie mają charakter uzupełniający i wspierający działania podejmowane przez państwa członkowskie, a w celu zapewnienia znaczącej wartości dodanej przewidziane jest dążenie do wzmocnienia partnerstwa, które – przy poszanowaniu przepisów i praktyk krajowych poszczególnych państw – dotyczy organów i podmiotów regionalnych, lokalnych oraz innego rodzaju, w szczególności odpowiedzialnych za środowisko.

Państwa członkowskie są zobowiązane są do współpracy z Komisją Europejską w celu zapewnienia przestrzegania zasady należytego zarządzania finansami Unii<sup>15</sup>. Aby zapewnić skuteczność i przejrzystość działań podejmowanych

<sup>12</sup> Dz. Urz. UE L 223/2006.

<sup>13</sup> *Ibidem* (preambuła).

<sup>14</sup> Art. 5 TUE.

<sup>15</sup> Art. 317 TFUE.

w ramach EFR, przepisy dotyczące tego funduszu określają odpowiednio zadania państw członkowskich i Unii w każdej fazie procesu programowania, monitorowania, oceny i kontroli, a zadaniem państw członkowskich jest pomaganie Komisji w zakresie wdrażania i inspekcji, oczywiście bez uszczerbku dla uprawnień Komisji.

Według odnośnych przepisów rozporządzenia o EFR<sup>16</sup> pomoc tego funduszu w ramach „morskiej” części sektora rybnactwa<sup>17</sup> ma na celu: 1) wspieranie trwałości równowagi pomiędzy zasobami a zdolnością połowową unijnej floty rybackiej; 2) wspierania WPR pod kątem zapewnienia eksploatacji żywych zasobów wodnych i wsparcia dla akwakultury w celu zapewnienia trwałości w sensie gospodarczym, środowiskowym i społecznym; 3) wzmacnianie konkurencyjności funkcjonujących struktur oraz rozwoju ekonomicznie żywotnych przedsiębiorstw w tym sektorze; 4) wspieranie ochrony i poprawy środowiska i zasobów naturalnych związanych z tym sektorem; 5) wspieranie zrównoważonego rozwoju oraz poprawy jakości życia na obszarach, na których prowadzi się działalność należąca do tego sektora; 6) propagowanie równości kobiet i mężczyzn w procesie rozwoju tego sektora oraz obszarów zależnych głównie od rybnactwa.

Pomoc udzielana w ramach EFR uzupełnia działania podejmowane na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z uwzględnieniem priorytetów unijnych<sup>18</sup>. Komisja Europejska i państwa członkowskie powinny zapewnić koordynację pomiędzy pomocą z EFR a pomocą z innych unijnych funduszy i instrumentów finansowych<sup>19</sup>. Cele EFR powinny być realizowane w ramach współpracy (partnerstwa) pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi, a te powinny organizować współpracę z wyznaczonymi przez siebie organami i podmiotami, takimi między innymi jak: właściwe organy regionalne, lokalne i organy publiczne, partnerzy gospodarczy i społeczni. Tego rodzaju partnerstwo obejmuje przygotowanie, wdrożenie, monitorowanie i ocenę programu operacyjnego<sup>20</sup>. Każde państwo powinno także organizować konsultacje w sprawie krajowego planu strategicznego<sup>21</sup>.

Realizacja programów operacyjnych należy do państw członkowskich i powinna się odbywać na odpowiednich szczeblach podziału terytorialnego, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności<sup>22</sup>.

Część budżetu rocznego Unii przeznaczona na EFR wykonywana jest w ramach podziału zarządzania między państwa członkowskie a Komisję, z wyjątkiem pomocy technicznej, która jest realizowana przez Komisję w drodze za-

<sup>16</sup> Art. 4 rozporządzenia o EFR.

<sup>17</sup> EFR obejmuje „sektor rybnactwa” rozumiany jako sektor gospodarki, na który składa się wszelka działalność w zakresie produkcji, przetwórstwa i obrotu produktami rybnactwa nie tylko morskiego, ale także śródlądowego oraz akwakultury.

<sup>18</sup> Art. 8 rozporządzenia o EFR.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 6.

<sup>20</sup> O czym dalej.

<sup>21</sup> O czym dalej.

<sup>22</sup> Art. 9 rozporządzenia o EFR.

rządzenia bezpośredniego – zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami. W tym zakresie Komisja wykonuje swoje obowiązki w ten sposób, że sprawdza w szczególności istnienie i prawidłowość funkcjonowania systemów zarządzania i kontroli w państwach członkowskich oraz wstrzymuje bieg terminu lub zawiesza płatności w przypadku, gdy systemy te zawodzą<sup>23</sup>.

Komisja, biorąc pod uwagę szczególne sytuacje i potrzeby oraz przyznane wcześniej środki, dokonuje orientacyjnych podziałów środków między państwa członkowskie, wyodrębniając udział na realizację celu „konwergencja”<sup>24</sup> na podstawie następujących kryteriów: wielkość sektora rybackiego w danym państwie oraz skala dostosowań wymaganych w zakresie nakładu połowowego<sup>25</sup>. Państwa członkowskie powinny przyjąć w tym zakresie odpowiednie krajowe plany strategiczne<sup>26</sup> i programy operacyjne<sup>27</sup>.

Krajowy plan strategiczny powinien być skonsultowany z odpowiednimi partnerami i przedłożony Komisji najpóźniej wraz z programem operacyjnym, który jest przedmiotem dialogu pomiędzy danym państwem a Komisją. Powinien on zawierać streszczenie wszystkich istotnych dla tego państwa aspektów WPR oraz określać priorytety, cele, szacunkową kwotę wymaganych publicznych zasobów finansowych i terminy jego realizacji, ze szczególnym uwzględnieniem strategii na rzecz między innymi zarządzania unijną flotą rybacką i jej dostosowania, w szczególności dostosowania nakładu i zdolności połowowej do ewolucji zasobów łowisk, programowania przyjaznych dla środowiska metod połowowych oraz zrównoważonego rozwoju działalności połowowej.

Program operacyjny natomiast przyjmuje się w celu realizacji polityki i priorytetów, które mają być współfinansowane z EFR. Powinien on być spójny z krajowym planem strategicznym. Odpowiednio do tego działalność EFR ma formę jednego programu operacyjnego dla każdego państwa, zgodnie z jego strukturą krajową. Państwo powinno przedłożyć Komisji propozycję planu w terminie pozwalającym na jego jak najszybsze przyjęcie. Przy opracowywaniu i realizacji programu powinno się uwzględniać między innymi adekwatne rozdzielanie dostępnych środków finansowych na pięć osi priorytetowych, a w szczególności, w odpowiednich przypadkach, finansowanie na odpowiednim poziomie operacji w ramach osi priorytetowej 1. Oś priorytetowa 1 przewiduje środki na rzecz dostosowania unijnej floty rybackiej, w tym środki z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej, za pomocą których mogą być realizowane operacje dotyczące między innymi złomowania statków rybackich lub ich przekwalifikowywania na działalność niezwiązaną z rybołówstwem<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 10.

<sup>24</sup> Cel działania dla najmniej rozwiniętych państw i regionów. Cel inny niż „konwergencja” to cel obejmujący państwa niekwalifikujące się do celu „konwergencja” (art. 3).

<sup>25</sup> Art. 14 rozporządzenia o EFR.

<sup>26</sup> *Ibidem*, art. 14.

<sup>27</sup> *Ibidem*, art. 17–20.

<sup>28</sup> Ponadto przewidziane są jeszcze cztery osie priorytetowe (2–5), które jednak nie mieszczą się w ramach określonych tytułem niniejszego artykułu.

3. Odpowiednio do tego unormowania uchwalono Ustawę z 3.04.2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybołówstwa z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego<sup>29</sup>, która określa zadania oraz właściwość organów w zakresie tytułowego wspierania, a także warunki i tryb przyznawania, wypłaty oraz zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osiami priorytetowymi zawartymi w programie operacyjnym. Na jej podstawie przyjęto krajowy plan strategiczny, a także program operacyjny pod nazwą *Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013*<sup>30</sup>. Odnośnie do omawianej osi priorytetowej 1 (*Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej*) głosi on między innymi, że Polska w całości znajduje się w zasięgu celu „konwergencja” i posiada słaby potencjał absorpcji, w związku z czym zastosowanie ma maksymalna przepisana prawem unijnym intensywność wsparcia, a główni beneficjenci to właściciele statków rybackich i rybacy, których dotyczy dostosowanie nakładu połowowego, a wsparcie finansowe pochodzi w całości ze środków publicznych, w tym z EFR – 75%.

Następnie na podstawie tejże ustawy wydano między innymi rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 26.06.2009 r. w sprawie osi priorytetowej 1<sup>31</sup>. Środki, o jakich w nim mowa, to między innymi pomoc publiczna z tytułu trwałego zaprzestania działalności połowowej, polegającego w szczególności na złomowaniu statku. Wielkość tej pomocy jest zróżnicowana w zależności od pojemności statku (w GT). Przykładowo, w przypadku statku poniżej 10 GT stawka wynosi 11 000 euro za każde GT plus 2000 euro, zaś w przypadku statku o pojemności 500 GT lub większej – 1200 euro za każde GT plus 888 000 euro, i jest zwiększona o 10% (wniosek o dofinansowanie z roku 2009) albo zmniejszona o 5% (wniosek z 2010 r.) lub 10% (wniosek z 2011 r. lub późniejszy).

4. W omawianych unijnych aktach prawnych pojawia się w różnych kontekstach odesłanie do zasady należytego zarządzania finansami. Stanowi to odniesienie do przepisów art. 310 i 317 TFUE, według których budżet Unii powinien być wykonywany zgodnie z tą zasadą, a państwa członkowskie powinny współpracować z Unią<sup>32</sup> (z Komisją<sup>33</sup>) w celu zagwarantowania wykorzystywania środków wpisanych do budżetu zgodnie z nią. Oczywiście dotyczy to także tej części budżetu, w której wpisane są środki ujęte w EFR.

<sup>29</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 72, poz. 619, z późn. zmian.

<sup>30</sup> MP z 2009 r., Nr 51, poz. 739.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2009 r., Nr 101, poz. 840 (zm.: Dz.U. z 2009 r., Nr 129, poz. 1064). Pełna nazwa: „...w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania, wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową – Środki na rzecz dostosowania floty rybackiej, zawartą w programie operacyjnym »Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów morskich 2007– 2013«”.

<sup>32</sup> Art. 310 TFUE.

<sup>33</sup> Art. 317 TFUE.

TFUE nie definiuje zasady należytego zarządzania finansami, ale też nie pozostawia rozumienia tejże zasady wykładni dokonywanej wyłącznie przez jej adresatów (w szczególności przez Komisję i państwa członkowskie). Definiują ją odpowiednie rozporządzenia. Upřednio obowiązywało w tym zakresie Rozporządzenie Rady nr 1605/2002 z 25.06.2002 r. w sprawie rozporządzenia finansowego mającego zastosowanie do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich<sup>34</sup>, a od 1.01.2013 r. obowiązuje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 966/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady nr 1605/2002<sup>35</sup>. Według przepisów tychże rozporządzeń<sup>36</sup> środki powinny być wykorzystywane zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami, czyli zgodnie z zasadami: oszczędności (poprzednio: gospodarności), wydajności (poprzednio: efektywności) i skuteczności. Zgodnie z zasadą oszczędności (gospodarności) środki wykorzystywane w celu wykonywania określonej działalności powinny być udostępniane w odpowiednim czasie, we właściwej ilości i jakości oraz po najlepszej cenie. Natomiast zasada wydajności (efektywności) wiąże się z jak najkorzystniejszą relacją pomiędzy wykorzystanymi środkami a osiągniętymi wynikami, zaś zasada skuteczności – z osiągnięciem określonych celów oraz zamierzonych rezultatów. Odpowiednio do tego we wszystkich obszarach działalności objętych budżetem powinny zostać wyznaczone konkretne, wymierne, osiągalne, odpowiednie i określone cele, a dla każdego działania osiągnięcie tych celów powinno być monitorowane wskaźnikami wydajności.

Zasada należytego zarządzania finansami wymaga – jak głoszą wymienione wyżej rozporządzenia<sup>37</sup> – skutecznej i wydajnej kontroli wewnętrznej, czyli kontroli wykonywanej na wszystkich szczeblach zarządzania<sup>38</sup>.

Niezależnie od tego, zgodnie z art. 287 TFUE „upewnianie się co do należytego zarządzania finansami” należy do Trybunału Obrachunkowego jako – jak ta instytucja sama siebie opisuje – „zewnętrznego kontrolera UE”, który „pełni funkcję niezależnego strażnika interesów finansowych obywateli Unii”<sup>39</sup>. W Ramach tej funkcji Trybunał Obrachunkowy (dalej: Trybunał) jest obowiązany sporządzać roczne sprawozdania po zamknięciu każdego roku budżetowego, ale może też w każdej chwili przedstawiać swoje uwagi, zwłaszcza w formie sprawozdań specjalnych w poszczególnych sprawach, oraz wydawać opinie na żądanie Komisji lub innej zainteresowanej instytucji Unii.

Trybunał Obrachunkowy przedstawił między innymi sprawozdanie specjalne nr 12/2011, zatytułowane *Czy działania podjęte przez UE przyczyniły się do*

<sup>34</sup> Dz.Urz. WE L 248/2002, z późn zmian.

<sup>35</sup> Dz.Urz. UE L 298/2012.

<sup>36</sup> Odpowiednio art. 27 i 30.

<sup>37</sup> Odpowiednio art. 3 i 6.

<sup>38</sup> Odpowiednio art. 28a i 32.

<sup>39</sup> Dz.Urz. UE C 344/2012.

*dostosowania zdolności połowowej flot rybackich do dostępnych możliwości połowowych*<sup>40</sup>, przywołane w jego sprawozdaniu rocznym za rok budżetowy 2011<sup>41</sup>.

Sprawozdanie to ma znaczenie przede wszystkim dlatego, że Trybunał dokonał analizy pod kątem pytania, czy zasady dotyczące zmniejszania zdolności połowowych flot są jasne oraz czy poszczególne działania w tym zakresie są dobrze zdefiniowane i wdrażane, a także dlatego, że kontrolę przeprowadził również w Polsce – jako jednym z siedmiu państw członkowskich<sup>42</sup> wybranych na podstawie wielkości ich flot rybackich oraz zasobów dostępnych do dostosowania tych flot w ramach EFR.

Trybunał uznał, że chociaż zdolność połowowa jest kluczowym pojęciem stosowanym w celu monitorowania wielkości flot rybackich państw członkowskich, definiowanym na podstawie tonażu (pojemność brutto – GT) i mocy silnika statku (kW), to jednak nie jest zdefiniowana właściwie. Względna prostota tej definicji ułatwia jej wykorzystywanie, ale w celu dostosowania zdolności połowowej floty do możliwości połowowych ważniejsza jest rzeczywista zdolność floty do połowu ryb niż jej formalne wskaźniki. GT i kW nie są bowiem wiarygodnymi wskaźnikami zdolności statków do połowu, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę postęp w technologii połowów, a moc silnika wyrażona w kW nie zawsze jest właściwie mierzona. Ponadto, choć zdolność połowowa europejskiej floty rybackiej liczona na podstawie GT/kW rzeczywiście maleje, to pułapy mające zastosowanie do państw członkowskich straciły znaczenie. Limity tej zdolności nie stanowią już faktycznych ograniczeń dla polityki państw członkowskich w zakresie zarządzania flotami. Floty te mogłyby być odpowiednio większe i nadal byłyby zgodne z odnośnymi przepisami.

Chociaż jedną z podstaw WPR i EFR jest dostosowanie przez państwa członkowskie zdolności połowowej do możliwości połowowych, to jednak – zdaniem Trybunału – w odnośnych przepisach nie uwzględniono pojęcia nadmiernej zdolności połowowej. Brak definicji i ujęcia ilościowego przyczynia się do ogólnych problemów w określaniu nadmiernej zdolności połowowej, podejmowaniu decyzji w kwestii konieczności lub sposobów jej zmniejszania oraz ocenianiu wyników podjętych działań.

Rozporządzenie o WPR przewiduje wycofanie licencji połowowej i – w ślad za tym – specjalnego zezwolenia połowowego, jeśli statek jest wycofywany z eksploatacji przy wsparciu ze środków publicznych, a podstawowa zdolność statku określana na podstawie GT/kW powinna zostać odjęta od ogólnego pułapu zdolności połowowej. Ewentualne wycofanie licencji połowowej konkretnego statku nie ma jednak wpływu na kwotę połowową przyznaną państwu członkowskiemu. Kwota ta nie może bowiem zostać wycofana na stałe, ponieważ

<sup>40</sup> <http://eca.europa.eu>.

<sup>41</sup> Dz.Urz. UE C 344/2012.

<sup>42</sup> Pozostałe państwa to: Dania, Hiszpania, Francja, Portugalia, Włochy i Zjednoczone Królestwo (ale tylko odnośnie do Anglii i Szkocji).



państwo może przyznać ją ponownie indywidualnemu statkowi według własnego uznania albo może operować systemem kwot zbywalnych. Nie istnieje jasna definicja wskazująca, które prawa połowowe (licencja czy specjalne zezwolenie połowowe) muszą być wycofane. Zawarty w rozporządzeniu o WPR wymóg wycofania praw połowowych jest sprzeczny z rozporządzeniami w sprawie rocznych całkowitych dopuszczalnych połowów (TAC), zgodnie z którymi w pewnych przypadkach dopuszczalne jest ponowne przydzielenie praw połowowych związanych z taki statkami. W niektórych państwach zezwala się na takie przeniesienia na inne statki lub innych rybaków, zaś w innych (w tym w Polsce) się je likwiduje<sup>43</sup>.

Trybunał stwierdził również brak w niektórych państwach (także w Polsce) przepisów przewidujących konieczność dokonywania przez Komisję przeglądu planów dostosowania nakładu połowowego lub istnienie niewystarczająco szczegółowych zasad dotyczących zawartości tych planów, co prowadzi do zwiększenia ryzyka podejmowania niewłaściwych działań na rzecz osiągnięcia równowagi pomiędzy zdolnością połowową a możliwościami połowowymi<sup>44</sup>.

Zdaniem Trybunału państwa członkowskie opracowując plany dostosowania nakładu połowowego, powinny dobrze ukierunkować finansowane ze środków publicznych programy wycofywania statków z eksploatacji na ten segment rybołówstwa, który ma udowodnioną nadmierną zdolność połowową. Powinny wprowadzić odpowiednie kryteria wyboru statków do wycofania, aby zagwarantować, że prowadzą one czynną działalność połowową podlegającą planowi nakładu połowowego oraz programowi wycofywania statków z eksploatacji. Tego rodzaju kryteria kwalifikowalności nie były dobrze ukierunkowane w niektórych państwach, w tym w Polsce. Celem jedyne polskiego programu wycofywania statków z eksploatacji jest dostosowanie floty poławiającej dorsza do dostępnych zasobów. Tymczasem większość statków może poławiać na Bałtyku dorsza, jednak zamiast tego wiele z nich ukierunkowuje swoje połowy na stada ryb pelagicznych. W programie tym nie uwzględniono żadnych kryteriów kwalifikowalności dotyczących narzędzi połowowych lub połowu ryb, co oznacza, że praktycznie każdy statek kwalifikuje się do wycofania z wykorzystania

---

<sup>43</sup> Zgodnie z art. 20a Ustawy z 19.02.2004 r. o rybołówstwie (Dz.U. z 2004 r., Nr 62, poz. 574, z późn. zmian.) kwoty połowowe określone w specjalnym zezwoleniu połowowym mogą być przekazywane w całości lub w części innym armatorom oraz na inne statki rybackie tego samego armatora, ale jedynie na rzecz podmiotów, którym przyznano kwotę połowową na ten sam gatunek organizmów morskich, których dotyczy przekazanie. Przekazanie następuje na wniosek zainteresowanego armatora, a w przypadku przekazania innym armatorom – na ich wspólny wniosek, po wyrażeniu zgody przez organ, który wydał specjalne zezwolenie połowowe. W ślad za tym następują odpowiednie zmiany w specjalnych zezwoleniach połowowych.

<sup>44</sup> W związku z tym np. w Polsce nie przedstawiono wystarczających wyjaśnień odnośnie do zwiększenia celu ograniczenia zdolności połowowej dla floty rybackiej poławiającej dorsza z 3095 GT w programie operacyjnym do 6000 GT. Późniejszy program wycofywania statków z eksploatacji był otwarty dla statków floty Morza Bałtyckiego, które mogą poławiać ryby wszelkich gatunków. W sprawozdaniu rocznym za rok 2009 nie dokonano oceny wycofanej zdolności połowowej dorsza (w przeciwieństwie do całkowitej wycofanej zdolności połowowej).

niem pomocy publicznej – nawet statek, który ma niewielki wpływ na połowy dorsza.

Zapewnianie środków publicznych na złomowanie statków wiąże się z ryzykiem, że tego rodzaju dotacje mogłyby obejmować także statki, które i tak zaprzestałyby działalności połowowej<sup>45</sup>. Ryzyko można by ograniczyć poprzez wprowadzenie przez państwa członkowskie odpowiednich zasad programu, np. przez wprowadzenie wymogu, aby kwalifikowany statek przebywał w morzu co najmniej przez określoną liczbę dni lub prowadził działalność połowową przed zgłoszeniem go do programu. Tego ryzyka nie zdołano jednak wyeliminować.

Ustanowienie poziomu pomocy publicznej na program wycofywania statków z eksploatacji jest jednym z kluczowych czynników mających wpływ na wynik i koszt programu, bowiem jeśli stawki są zbyt niskie, w programie może uczestniczyć niewystarczająca liczba podmiotów, a jeśli są zbyt wysokie, koszty publiczne mogą być sztucznie zawyżone i dostępne środki finansowe mogą być wykorzystywane przez mniejszą liczbę statków. Według rozporządzenia o EFR państwa członkowskie mogą rozpatrywać opłacalność tej pomocy na podstawie obiektywnych kryteriów, jak np. wartość rynkowa lub ubezpieczeniowa statku, jego obroty, wiek lub zdolność połowowa.

Sprawozdania roczne o flotach niektórych państw członkowskich (w tym Polski), wbrew odpowiednim wytycznym Komisji, nie pozwoliły na wyciągnięcie wniosków co do równowagi między zdolnością połowową floty tych państw a dostępnymi możliwościami połowowymi.

Trybunał zalecił państwom członkowskim między innymi spowodowanie, aby kryteria wyboru programów wycofywania statków z eksploatacji były opracowane tak, by miały korzystny wpływ na trwałość docelowych stad ryb oraz by uniknąć wydatkowania środków publicznych na wycofywanie statków nieprowadzących działalności połowowej, a także aby w stawkach pomocy publicznej w tym zakresie uwzględniono ich opłacalność na podstawie stosownych obiektywnych kryteriów.

Odpowiednio do wyników tej kontroli w sprawozdaniu rocznym Trybunał wskazał, że celem nadrzędnym WPR w zakresie EFR jest ochrona stad ryb, ale skuteczność tego wsparcia zmniejszają problemy koncepcyjne. Na przykład kryteria kwalifikowalności i wyboru w ramach programów wycofywania statków rybackich z eksploatacji były nieodpowiednio ukierunkowane, co sprawiło, że złomowaniu podlegały statki mające niewielki wpływ na docelowe stada ryb lub niemające go wcale. W odpowiedzi Komisja nie zakwestionowała tego stwierdzenia i oświadczyła, że dokonała przeglądu spraw zbadanych przez Trybunał oraz omówiła je z państwami członkowskimi, a te zadeklarowały podjęcie, w razie potrzeby, działań naprawczych, obejmujących między innymi odzyskiwanie nienależnie wypłaconych środków.

---

<sup>45</sup> Efekt *deadweight*, czyli zdarzenia występującego niezależnie.

Trybunał uznał, że uzasadnieniem interwencji Unii powinna być tzw. wartość dodana, którą Komisja definiuje jako wartość wynikającą z tej interwencji, wykraczającą poza wartość, która zostałaby uzyskana bez niej przez działanie samego państwa członkowskiego<sup>46</sup>. Trybunał zasugerował, by definicja tego pojęcia opierała się na następujących zasadach: a) wydatkowanie z budżetu Unii w ramach wartości dodanej powinno spowodować oczywiste i zauważalne korzyści dla Unii i jej obywateli, które nie mogłyby zostać osiągnięte przez wydatkowanie środków jedynie na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym, natomiast ze względu na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii<sup>47</sup>; b) wydatki mające skutki transgraniczne będące przedmiotem wspólnego zainteresowania są bardziej uzasadnione, jeżeli chodzi o podejmowanie działań przez Unię, niż wydatki mające skutki o ograniczonym zasięgu geograficznym; c) rozsądna koncentracja wydatków prawdopodobnie przyczyniłaby się do realizacji celu, jakim jest wnoszenie wartości dodanej; d) w przypadku wydatków poza Unią, takich jak wydatki na pomoc rozwojową, wartość dodaną można również wzmocnić poprzez podejście selektywne<sup>48</sup>.

W reakcji na powyższe stanowisko Trybunału Komisja uznała, że wartość dodana projektu dotyczącego polityki powinna być głównym czynnikiem uzasadniającym wydatki na szczeblu Unii. Dalej Komisja informuje, że przedstawiając swoje wnioski do ram finansowych na lata 2006–2013, zbadała wartość dodaną proponowanych wydatków, także w WPR, stosując następujące kryteria: a) skuteczność: przypadki, w których działanie na szczeblu Unii jest jedynym sposobem osiągnięcia korzyści; b) wydajność: przypadki, w których działanie na szczeblu Unii jest bardziej opłacalne; c) synergia: przypadki, w których działania na szczeblu Unii są konieczne, aby uzupełnić, stymulować i wspierać działania na niższych szczeblach. Komisja opracowała nie tylko wieloletnie ramy finansowe, ale także instrumenty i programy sektorowe w taki sposób, że: a) cele można skuteczniej osiągnąć poprzez wydatkowanie na poziomie Unii; b) wkład w postaci wydatków na poziomie Unii jest oczywisty; c) europejska wartość dodana jest widoczna; d) połączenie zasobów na poziomie Unii tworzy korzyści skali i prowadzi do lepszych wyników.

Trybunał zwrócił uwagę na problemy Komisji z definiowaniem celów polityk pod kątem rezultatów, czyli określaniem, co ma być osiągnięte dzięki finansowaniu przez Unię. Bez jasnych założeń w tym zakresie trudno jest wykazywać, że wydatki przyczyniają się do osiągnięcia wartości dodanej UE, a zatem trudno jest uzyskiwać pewność, że wydatkowanie jest wydajne i skuteczne.

<sup>46</sup> Dokument roboczy służb Komisji *Wartość dodana budżetu UE*, SEC (2010)867, wersja ostateczna, sekcja 1.1, towarzyszący komunikatowi *Budżet z perspektywy „Europa 2020”*, KOM (2011)500, wersja ostateczna.

<sup>47</sup> Zasada pomocniczości (art. 5 TUE).

<sup>48</sup> Odpowiedź TO na komunikat Komisji pt. *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy*, kwiecień 2008.

Trybunał uznał, że nadal występują problemy związane z brakiem sensowności celów i wskaźników, z ustalaniem konstruktywnych skwantyfikowanych wartości docelowych oraz rocznym pomiarem postępów. Komisja na to odpowiedziała, że doprecyzowała odpowiednie instrukcje i zwróciła się do przygotowujących sprawozdania roczne dyrekcji generalnych o uwzględnianie wskaźników dotyczących należytego zarządzania finansami w tym zakresie.

5. W sprawozdaniu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady, dotyczącym oceny finansów Unii opartej na uzyskanych wynikach<sup>49</sup>, można przeczytać między innymi, że w ocenie okresowej dotyczącej EFR stwierdzono, iż w systemach zarządzania i kontroli celów tego funduszu wystąpiły problemy związane z rozpoczęciem funkcjonowania, lecz od roku 2012 działają one zadowalająco. Chociaż przejście na jeden pojedynczy program operacyjny jest korzystne na poziomie Unii, to zwiększyło ono koszty administracyjne w większości państw członkowskich. Lepsze metody audytu i kontroli obniżyły wprawdzie ryzyko finansowe, ale obciążenie administracyjne pozostało na zbyt wysokim poziomie w przypadku małych (w szczególności nowych) państw członkowskich. Ramy monitorowania dotyczyły raczej wyników niż skutków, ponadto pozbawione były wspólnej definicji jednostek do pomiaru, a wskaźniki nie były stosowane do celów sprawozdawczości i nie były weryfikowane.

Powyższe ustalenia uwzględniono we wniosku dotyczącym nowego funduszu w ramach unijnej polityki morskiej i rybołówstwa (2014–2020). Proponowane podstawowe zmiany obejmują zasadnicze uproszczenie i dostosowanie różnych przepisów i procedur administracyjnych dotyczących między innymi decyzji finansowych. Chodzi bowiem o silniejsze powiązanie z głównymi celami reformy WPR poprzez wprowadzenie zasad warunkowości, ściślejszą koordynację z innymi funduszami oraz ulepszony system monitorowania i oceny, oparty na wskaźnikach wspólnych dla wszystkich państw członkowskich.

---

<sup>49</sup> KOM (2012)675, wersja ostateczna, s. 16.

MARTA BIZEWSKA  
ZBIGNIEW GODECKI

## EU FISHING FLEET ADJUSTMENT TO MARINE BIORESOURCES — REGULATIONS AND FINANCE

(Summary)

*The article discusses and evaluates current regulations and financing of fishing fleet management and adjustment to available marine bioresources.*

*The implementation of Common Fisheries Policy requires adequate financing and the European Fisheries Fund plays a crucial role in it. The Fund manages financial resources allocated for public aid distributed in connection with permanent cessation of fishing due to decommissioning of fishing vessels through complete scrapping. The practice is designed for balancing the strength of fishing fleets against available bioresources. This expenditure is required to conform with the EU financial guidelines and thus falls under scrutiny of the Commission and the European Court of Auditors. The ECA presents annual and special reports to the European Parliament and to the Council on this matter and provides recommendations to the Commission. The Commission responds accordingly.*