

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie usunięcia przeszkód stojących przed zrównoważoną akwakulturą w Europie

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 034/11)

Sprawozdawca: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Wniosek o konsultację:	Komisja Europejska, 29.4.2016
Podstawa prawna:	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium Komitetu:	15.3.2016
Sekcja odpowiedzialna:	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję:	30.9.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej:	19.10.2016
Sesja plenarna nr:	520
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się):	220/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie w związku z tym, że sytuacja akwakultury w Unii Europejskiej nie uległa poprawie mimo jej wzmocnienia w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb), wspólnej organizacji rynku oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR).

1.2. Komitet stwierdza, że główną przyczyną powolności procedur administracyjnych dotyczących akwakultury i braku lokalizacji jest złożone wdrażanie przez organy administracji publicznej państw członkowskich oraz regionów unijnych norm środowiskowych, zwłaszcza ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej oraz norm dotyczących sieci Natura 2000. Sytuacja ta prowadzi do nadmiernych obciążeń finansowych dla przedsiębiorstw sektora akwakultury, paradoksalnie nie zapewniając przy tym większej ochrony środowiska.

1.3. EKES wzywa Komisję Europejską do wypełnienia jej zobowiązań w zakresie koordynacji kompetencji dzielonych w obszarze akwakultury, włączając w to uproszczenie procedur administracyjnych i zaangażowanie odpowiedzialnych za akwakulturę organów administracji publicznej na poziomie krajowym i regionalnym.

1.4. Apeluje do Komisji o dopilnowanie, by państwa członkowskie kierowały się wytycznymi dotyczącymi stosowania europejskich norm środowiskowych. Jest to niezbędne w celu zmniejszenia zbędnych obciążeń administracyjnych, a jednocześnie zagwarantowania utrzymania jakości wód i ekosystemów.

1.5. EKES podkreśla, że bez rozwiązania problemu procedur administracyjnych i braku lokalizacji akwakultura w UE nie będzie mogła w pełni wykorzystywać środków w ramach EFMR, podobnie jak miało to miejsce w wypadku dawnego Europejskiego Funduszu Rybackiego. Z drugiej strony niepokojące jest to, iż działania podejmowane w celu zmniejszenia deficytu budżetowego państw członkowskich spowodują zaprzestanie finansowania inicjatyw z zakresu zrównoważonej akwakultury, które mogłyby tworzyć wzrost i zatrudnienie.

1.6. Wzywa Komisję do pilnego aktywowania Komitetu Doradczego ds. Akwakultury oraz do udziału w jego sprawnym funkcjonowaniu. Forum to będzie skuteczne jedynie pod warunkiem, że w jego ramach będą współpracować zarówno zainteresowane podmioty, jak i europejskie i krajowe administracje publiczne, lecz przede wszystkim Komisja Europejska.

1.7. Wzywa Komisję, by wraz z państwami członkowskimi w sposób dogłębny monitorowała wieloletnie krajowe plany strategiczne w dziedzinie akwakultury w celu zbadania, do jakiego stopnia zrealizowano wytyczone cele. Komisja powinna także zapewnić zaangażowanie w realizację tych celów krajowych administracji publicznych odpowiedzialnych za środowisko naturalne.

1.8. EKES zwraca uwagę Komisji, że najbliższe lata będą miały decydujące znaczenie dla przyszłości akwakultury w UE. Wysiłki, które poczyniła ona na rzecz ustanowienia ram prawnych wspierających zrównoważoną akwakulturę, mogą okazać się daremne, jeśli zabraknie ścisłego monitorowania sytuacji i nie zostanie rozwiązana kwestia wąskich gardeł w tych organach administracji publicznej państw członkowskich, które nie brały udziału w opracowywaniu odnośnych wieloletnich planów strategicznych w dziedzinie akwakultury.

2. Kontekst

2.1. Obecne rozporządzenia dotyczące wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) i wspólnej organizacji rynków w sektorze produktów rybołówstwa i akwakultury nadal niespotykane dotąd znaczenie zrównoważonemu rozwojowi akwakultury w Unii Europejskiej.

2.2. Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR) dysponuje określonym budżetem na rozwój zrównoważonej akwakultury. W okresie 2014–2020 wynosi on aż 1,2 mld EUR.

2.3. W ostatnich latach EKES opracował dwie opinie w sprawie akwakultury ⁽¹⁾ ⁽²⁾. W obu z nich podkreślił znaczenie tej działalności dla Unii Europejskiej oraz wezwał Komisję Europejską i państwa członkowskie do wspierania odpowiedzialnej i zrównoważonej akwakultury.

2.4. W 2013 r. Komisja Europejska opublikowała strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w Unii Europejskiej. Miały one na celu pomóc państwom członkowskim określić cele krajowe w tym zakresie, z uwzględnieniem wyjściowej sytuacji, uwarunkowań krajowych oraz postanowień instytucjonalnych.

2.4.1. Zalecono między innymi, by państwa członkowskie przygotowały krajowe wieloletnie strategiczne plany w dziedzinie akwakultury, zawierające wspólne cele i – jeśli to możliwe – wskaźniki służące ocenie poczynionych postępów. Plany te miały służyć zwiększaniu konkurencyjności sektora akwakultury, wspierać jego rozwój poprzez innowacyjność, pobudzać działalność gospodarczą, propagować dywersyfikację, ulepszać jakość życia w regionach przybrzeżnych i na obszarach wiejskich, a także gwarantować równe warunki podmiotom gospodarczym działającym w dziedzinie akwakultury z punktu widzenia dostępu do obszaru wodnego i lądowego.

2.4.2. Wszystkie państwa członkowskie, w których prowadzi się akwakulturę, przedstawiły swoje wieloletnie plany strategiczne w 2013 r. Większość zaproponowanych tam środków i działań uwzględniono później w odnośnych programach operacyjnych w celu zapewnienia finansowania z EFMR. Chodziło w tym wypadku o ułatwienie praktycznego wdrożenia tych środków i działań.

2.5. Nowa WPRyb przewiduje utworzenie Komitetu Doradczego ds. Akwakultury, który zastąpi dawny Komitet Doradczy ds. Rybołówstwa i Akwakultury (Grupa-2: Akwakultura). Zadaniem nowego komitetu będzie sprzyjanie debacie na temat zagadnień dotyczących akwakultury oraz przedstawianie europejskim instytucjom zaleceń i sugestii. Równoległe prowadzi się prace nad utworzeniem Komitetu Doradczego ds. Rynków, odpowiedzialnego za lepsze wprowadzanie do obrotu produktów akwakultury obok produktów rybołówstwa.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Budowa zrównoważonej przyszłości dla akwakultury. Nowy impuls dla strategii zrównoważonego rozwoju europejskiej akwakultury” (Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 59).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Strategiczne wytyczne dotyczące zrównoważonego rozwoju akwakultury w UE” (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 150).

3. Uwagi ogólne

3.1. FAO szacuje, że światowa produkcja żywności musi wzrosnąć o ok. 70 % do 2050 r., aby wyżywić 9 mld osób, które będą wówczas zamieszkiwać Ziemię. Organizacja ta przykłada szczególne znaczenie do akwakultury, która dostarcza żywności i ma potencjał wzrostu, zalecając wspieranie tej działalności będącej źródłem pożywienia, zatrudnienia i bogactwa.

3.2. Spożywanie ryb i innych produktów pochodzenia morskiego jest zalecane z uwagi na wartości odżywcze i ich znaczenie dla dobrego zdrowia. Umożliwienie dostępu do diety zawierającej wystarczająco dużo produktów akwakultury jest priorytetem społecznym. Roczne spożycie produktów akwakultury w Unii Europejskiej wynosi ok. 23,9 kg na osobę rocznie i wykazuje lekki wzrost.

3.3. EKES stwierdza, że UE odnotowuje deficyt w handlu zagranicznym produktami akwakultury przeznaczonymi do spożycia przez ludzi. Popyt na rynku wewnętrznym wynosi rocznie 13,2 mln ton, z których jedynie 10 % pochodzi z akwakultury UE, 25 % z rybołówstwa, a 65 % z importu. Import regularnie wzrasta, choć w ostatnich latach nieco się ustabilizował. W każdym razie sytuacja ta zaburza równowagę i stawia UE w niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego obecnie i w przyszłości.

3.4. Roczna produkcja w akwakulturze w Unii Europejskiej wynosi 1,2 mln ton, z czego 65,4 % pochodzi z akwakultury morskiej, a 34,6 % z akwakultury śródlądowej. Wartość w pierwszej sprzedaży sięga ok. 4 mld EUR. Sposoby produkcji są zróżnicowane, począwszy od tradycyjnych systemów w lagunach czy wodach stojących aż po bardziej technologicznie zaawansowane metody, w tym zbiorniki, klatki na otwartym morzu czy urządzenia recykulacyjne.

3.5. Rozporządzenie dotyczące EFMR zostało przyjęte i opublikowane w maju 2014 r. Programy operacyjne państw członkowskich dla EFMR zostały ostatecznie zatwierdzone przez Komisję dopiero jesienią 2015 r., czyli z opóźnieniem sięgającym jednego roku i pięciu miesięcy.

3.5.1. Trybunał Obrachunkowy opublikował w 2014 r. sprawozdanie na temat skuteczności wsparcia dla akwakultury z dawnego Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR). Stwierdził, że EFR nie wspierał skutecznie zrównoważonego rozwoju akwakultury. Uznał także, że środki wsparcia na poziomie europejskim nie zostały odpowiednio przemyślane ani nie były nadzorowane i nie zapewniły wystarczająco jasnych ram rozwoju akwakultury. Również na poziomie państw członkowskich nie opracowano ani nie wdrożono odpowiednio środków wsparcia, a krajowe plany strategiczne i programy operacyjne nie stanowiły wystarczająco solidnej bazy dla upowszechniania akwakultury.

3.6. Obecnie w UE akwakultura tworzy bezpośrednie miejsca pracy dla ok. 85 tys. osób. Liczba ta jednak uległa zmniejszeniu. Komitet pozytywnie ocenia szacunki Komisji, że zwiększenie o każdy punkt procentowy konsumpcji produktów akwakultury w UE oznaczać będzie stworzenie od 3 tys. do 4 tys. pełnoetatowych miejsc pracy. Z drugiej strony należy pamiętać o około 200 tys. pośrednich miejsc pracy w sektorach powiązanych z akwakulturą, przetwarzaniem i dodatkową działalnością.

3.7. EKES docenia fakt, że państwa członkowskie przygotowały i przedłożyły Komisji Europejskiej swoje wieloletnie plany strategiczne w dziedzinie akwakultury. Niemniej sądzi, że w niewystarczającym stopniu zaangażowano w ich przygotowanie podmioty gospodarcze, środowiskowe i społeczne w porównaniu z zaangażowaniem strony administracji publicznej, a w samej tej administracji z rolą organów bezpośrednio odpowiedzialnych za akwakulturę.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Komitet stwierdza, że brak równowagi w handlu zagranicznym produktami akwakultury UE jest nie do przyjęcia zarówno z gospodarczego punktu widzenia – ze względu na wywoływany przez niego deficyt handlowy – jak i z perspektywy społecznej, gdyż marnuje się w ten sposób szansę na tworzenie zatrudnienia.

4.2. EKES odnotowuje, że wzrost produkcji akwakultury w UE, po wyhamowaniu w 2000 r., nie przejawia oznak ożywienia mimo wysiłków różnych instytucji europejskich, krajowych i regionalnych. Wielkość produkcji pozostaje na tym samym poziomie mimo niewielkiego wzrostu wartości dodanej handlu.

4.3. W strategicznych wytycznych z 2013 r. w sprawie zrównoważonego rozwoju akwakultury w Unii Europejskiej Komisja opisała dokładnie przyczyny zablokowania wzrostu akwakultury w UE w porównaniu z innymi częściami świata, gdzie działalność ta szybko się rozwija. Dwie najważniejsze przyczyny to złożoność procedur administracyjnych związanych z wykonywaniem tej działalności i trudności w zakresie legalnego dostępu gospodarstw akwakultury do miejsc wytwarzania lub możliwości ich rozszerzenia.

4.4. EKES uznaje wysiłki poczynione przez Komisję w celu wsparcia administracji krajowych i regionalnych we wdrażaniu europejskich przepisów w dziedzinie ochrony środowiska, bez zbytniego obciążania podmiotów w sektorze akwakultury. W tym celu opublikowano wytyczne dotyczące akwakultury i obszarów Natura 2000 oraz ramowej dyrektywy wodnej. W przygotowaniu są także wytyczne związane z dyrektywą ramową w sprawie strategii morskiej. Niemniej administracja publiczna na poziomie krajowym i regionalnym, posiadająca kompetencje w dziedzinie środowiska naturalnego, nie zna wystarczająco dobrze tych dyrektyw ani ich nie wdrożyła.

4.5. Z powodu opóźnień w przyjęciu rozporządzenia w sprawie EFMR oraz programów operacyjnych państw członkowskich podmioty w państwach UE będą mogły skorzystać ze środków tego funduszu w najlepszym wypadku dopiero pod koniec 2016 r., co oznacza prawie trzyletnie opóźnienie.

4.6. W takich sprawozdaniach jak sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego z 2014 r. stwierdzono, że spowolnienie zrównoważonego wzrostu akwakultury było spowodowane niewłaściwym planowaniem przestrzennym obszarów morskich oraz skomplikowanymi procedurami udzielania zezwoleń. Trybunał potwierdził również, że dotychczas nie zrealizowano głównych celów wzrostu w sektorze akwakultury i że wzrost ten od wielu lat pozostaje na tym samym poziomie.

4.7. Komitet stwierdza z zadowoleniem, że budżet EFMR przeznaczony na rozwój zrównoważonej akwakultury jest prawie trzykrotnie większy niż w wypadku wcześniejszego Europejskiego Funduszu Rybackiego.

4.7.1. EKES odnotowuje trudności, z jakimi borykają się państwa członkowskie będące głównymi producentami w sektorze akwakultury Unii Europejskiej z punktu widzenia współfinansowania w ramach EFRM, ze względu na ograniczenia budżetowe wynikające ze zobowiązania do zmniejszenia deficytu.

4.8. Komitet zgadza się z absolutną koniecznością utworzenia forum europejskiego, w którym uczestniczyłyby wszystkie zainteresowane strony i które służyłoby dyskusjom na temat stanu akwakultury oraz przedstawiało instytucjom europejskim i krajowym uzgodnione w drodze konsensusu zalecenia, jak miało to miejsce w wypadku Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa i Akwakultury. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje utworzenie nowego Komitetu Doradczego ds. Akwakultury i szeroką reprezentację różnych podmiotów gospodarczych, społecznych i środowiskowych, a także badaczy i konsumentów. Niemniej ubolewa nad opóźnieniami w procesie jego tworzenia i aktywowania, jako że okres od utworzenia komitetu do rozpoczęcia przez niego działalności trwał 3 lata.

4.8.1. EKES wyraża obawy w związku z faktem, że Komisja Europejska w mniejszym stopniu będzie zaangażowana w nową strukturę, niż miało to miejsce w wypadku dawnego komitetu. Wynika to z tego, iż wcześniej to Komisja kierowała sekretariatem wykonawczym, a sekretariat nowego Komitetu Doradczego ds. Akwakultury jest od niej całkowicie niezależny. Może to wpłynąć zarówno na zdolność do zmobilizowania administracji publicznych w Europie, jak i na rozpowszechnianie zaleceń. Komitet wyraża zaniepokojenie, że Komisja mogłaby się uważać jedynie za kolejnego uczestnika Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa, gdy tak naprawdę powinna odgrywać pierwszorzędną rolę.

4.9. EKES stwierdza, że przygotowane przez państwa członkowskie wieloletnie plany strategiczne w dziedzinie akwakultury nie przyniosły jeszcze rezultatów. Z drugiej strony, w większości państw nie wprowadzono mechanizmów kontroli wyników.

4.9.1. Komitet odnotowuje, że dotychczasowe słabe wyniki wdrażania wieloletnich planów strategicznych w dziedzinie akwakultury można przypisać temu, iż nie potraktowano z wystarczającym zaangażowaniem problemu wąskich gardeł utrudniających zrównoważony rozwój akwakultury. Przeszkody te są w większości wypadków zlokalizowane w administracji publicznej państw członkowskich, która nie brała udziału w opracowywaniu tych planów, a więc nie jest z nimi zaznajomiona. Dlatego też organy te muszą zostać włączone w przygotowywanie planów strategicznych.

4.10. EKES wzywa Komisję Europejską, by zaapelowała do organów administracji publicznej państw członkowskich i regionów o uwzględnianie podczas wdrażania europejskich norm środowiskowych zrównoważonego rozwoju w jego trzech wymiarach, a mianowicie środowiskowym, społecznym i gospodarczym, jak również o powiązanie tej kwestii z potrzebą poprawy bezpieczeństwa żywnościowego UE.

Bruksela, dnia 19 października 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
