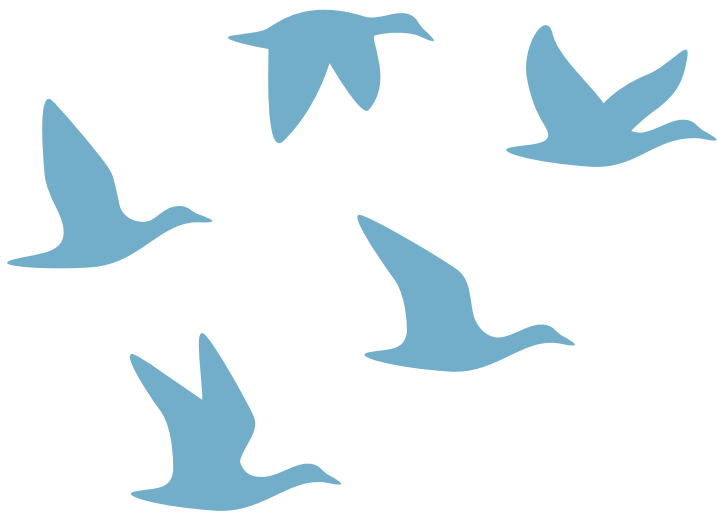


Izvješće

Korišćenje potpore iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) u odnosu na zaštitu morskog okoliša i njegovih resursa u Hrvatskoj

Studeni

2020.



KONTAKT

Biljana Aljinović, konzultant, BirdLife Europe & Central Asia
biljana.aljinovic@gmail.com

Željka Rajković, izvršna direktorica, Udruga BIOM
zeljka.rajkovic@biom.hr

AUTORI

Biljana Aljinović - BirdLife Europe & Central Asia
Bruna Campos - BirdLife Europe & Central Asia
Željka Rajković - Udruga BIOM



Zaklada Stichting BirdLife Europe & Central Asia zahvaljuje Europskoj komisiji, programu LIFE EU-a te zakladi Mava na financijskoj potpori. Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i ne mora odražavati stajališta gore navedenih subjekata koji financiraju projekt.

Sažetak.....	2
1. Uvod.....	3
2. Potpore EFPR-a u Hrvatskoj	4
2.1. Štetne potpore.....	4
2.2. Pozitivne potpore.....	10
2.3. Druge relevantne mjere.....	13
3. Transparentnost i pristup informacijama.....	16
4. Zaključak.....	18
5. Preporuke za trenutačni i budući EFPR (2021. – 2027.).....	20
6. Literatura.....	22
7. Dodatak I.....	23

Sažetak

U svrhu boljeg razumijevanja potrošnje potpora dodijeljenih Hrvatskoj kroz Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) 2014. – 2020. te njihovog značaja za morski ekosustav i održivost sektora ribarstva na Jadranskom moru, analizirali smo dostupne podatke o načinu provedbe potpora koje smo identificirali kao štetne ili povoljne za okoliš. U ovoj studiji nisu analizirane potpore čiji je pozitivan ili negativan učinak na okoliš bilo teško procijeniti s obzirom na dostupne informacije.

Od ukupno 344 milijuna eura samo je 164 milijuna (48 %) isplaćeno do 31. prosinca 2018. Od tih 164 milijuna eura, 66,2 milijuna ili 40 % isplaćeno je kroz potpore koje su identificirane kao štetne za morski okoliš dok je samo 26,7 milijuna eura ili 16 % sredstava isplaćeno kroz potpore koje su identificirane kao povoljne za morski okoliš.

Potpore identificirane kao štetne uključuju plaćanja za trajni ili privremeni prestanak ribolovnih aktivnosti te plaćanja za modernizaciju ribarskih plovila. Navedene potpore osobito pridonose povećanju kapaciteta flote pa time i prelovu u Europi. Osim toga, veliki dio štetnih hrvatskih potpora povezan je sa smanjenjem operativnih troškova sektora akvakulture i promicanjem rasta tog sektora bez razmatranja njegovog utjecaja na okoliš. Te su potpore u suprotnosti s ciljevima Zajedničke ribarstvene politike (ZRP).

Potpore identificirane kao povoljne za morski okoliš sastoje se od potpora za stjecanje znanja, prikupljanje podataka, zaštitu te kontrolu i provedbu. Identificirali smo 9 povoljnih potpora u sklopu hrvatskog operativnog programa EFPR-a, međutim, sredstva su isplaćena samo za dva – prikupljanje podataka te kontrolu i provedbu. To znači da do kraja 2018. godine nije isplaćena nijedna potpora za obnovu i očuvanje ribljih populacija i morskog okoliša, ograničavanje utjecaja ribolova, diverzifikaciju prihoda, akvakulturu koja osigurava zaštitu okoliša ili partnerstva između znanstvenika i ribara.

Moramo potaknuti donositelje odluka u Hrvatskoj da se obvežu i isplate ostatak povoljnih potpora iz programa EFPR-a 2014. – 2020. ako se Hrvatska u bliskoj budućnosti želi približiti ostvarenju održivijeg i otpornijeg sektora ribarstva. U kontekstu trenutačnih pregovora za EFPR 2021. – 2027. moramo osigurati da se sredstva troše u skladu s ciljevima europskog Zelenog plana, strategijom EU-a za bioraznolikost te prema načelu socijalne pravednosti.

1. Uvod

Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) financijski je instrument Europske unije za pomoć u ostvarivanju ciljeva Zajedničke ribarstvene politike (ZRP). Hrvatska, koja je članica EU-a od 2013. godine, korisnik je sredstava EFPR-a za razdoblje 2014. – 2020.

Prioriteti i ciljevi korištenja sredstava iz programa EFPR-a na nacionalnoj razini opisani su u nacionalnom dokumentu naziva „Operativni program za pomorstvo i ribarstvo RH za programsko razdoblje 2014. – 2020.”¹ (u nastavku „operativni program”). U sklopu svakog prioriteta dodjeljuju se sredstva programa cijelom nizu mjera (potpuni popis mjera nalazi se u Dodatku I). Program pokriva više od 36 mjera koje ciljaju cjelokupni sektor ribarstva u Hrvatskoj, od slatkovodne i morske akvakulture, preko slatkovodnog i morskog ribolova, ribarske infrastrukture, sve do razvijanja zajednica i područja ovisnih o ribarstvu. Zajedno s nacionalnim sredstvima fond se koristi za sufinanciranje pojedinačnih projekata.

Provedbeno tijelo EFPR-a u Hrvatskoj je Ministarstvo poljoprivrede (Uprava za ribarstvo). Nacionalna tijela i Europska komisija zajednički su odgovorni za provedbu programa. Operativni program za Hrvatsku službeno je odobren 5. studenog 2015. godine. Ukupna raspoloživa financijska sredstva iznose 344.148.406 EUR, od čega EFPR sudjeluje s 252.634.138 EUR dok Republika Hrvatska osigurava 91.505.268 EUR (nakon ponovne raspodjele sredstava 2018. godine). Do 31. prosinca 2018. isplaćeno je 164,5 milijuna eura što predstavlja 48 % ukupnog iznosa dodijeljenih javnih sredstava.

Ovo izvješće predstavlja rezultate analize potrošnje EFPR-ovih sredstava u Hrvatskoj u odnosu na mjere koje imaju pozitivan ili negativan učinak na morski okoliš i održivost hrvatskog sektora ribarstva. Promatrali smo iznose isplaćene u sklopu različitih potpora i vrstu odobrenih operacija kao i specifične uvjete za pristup propisane za svaku od relevantnih mjera. Cilj ovog izvješća je pružiti uvid u potencijalne učinke ili prednosti provedbe programa EFPR-a na riblje populacije i morske ekosustave u hrvatskim vodama te prema tome sročiti niz preporuka za budućnost.

1. Sumaila et al. (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, Marine Policy 109: 103695

2. Potpore EFPR-a u Hrvatskoj

2.1. Štetne potpore

Javne potpore za ribarstvo koje povećavaju kapacitet ribarskih flota i umjetno održavaju ribare u sektoru izravno uzrokuju prelov, zbog čega ih nazivamo „štetnim potporama“. Njihov štetni učinak utvrđen je na okolišnoj, socijalnoj i gospodarskoj razini. Ova vrsta potpora, primjerice za gradnju novih plovila ili povećanje učinkovitosti ribolovne opreme, smanjuje operativne troškove sektora ribarstva. Na globalnoj razini one čine više od 60 % potpora za ribarstvo (oko 20 milijardi eura godišnje)² i uključuju podršku ribarskim tvrtkama i plovilima koji sudjeluju u štetnim aktivnostima poput degradacije morskih staništa, ropstva ili koji love velike količine vrsta koje nisu namijenjene prodaji (tj. neželjeni ulov) i ugrožene vrste.

Hrabrim potezom prema održivijem ribarstvu u morima EU-a, Europske su institucije 2004. godine ukinule neke od potpora Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo čiji je cilj bio povećanje kapaciteta (poput izgradnje novih plovila). Međutim, određene mjere u sklopu trenutnog okvira EFPR-a definirane su tako da i dalje omogućavaju dodjeljivanje potpora velikom broju štetnih operacija.

2. Sumaila et al. (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, Marine Policy 109: 103695



Ribarsko plovilo, okolica Zadra, Hrvatska ©Biljana Aljinovic

U nastavku se nalazi pregled štetnih potpora odobrenih u sklopu EFPR-a za Hrvatsku tijekom razdoblja 2014. – 2018. (Tablica 1):

MJERA	DODIJELJENA SREDSTVA (EUR) – raspoloživa javna sredstva	POTROŠENO DO 31. 12. 2018. (EUR) (javni izdaci odabranih operacija) ³	POTROŠENO DO 31. 12. 2018. (%)	PRIHVATLJIVI KORISNICI
I.1 Inovacije	3.333.360	0	-	Znanstvena ili tehnička javnopravna tijela priznata od strane EU-a ili RH ili subjekti u ribarstvu u suradnji s tim tijelima
I.9. Privremeni prestanak ribolovnih aktivnosti	26.405.974	19.513.786,06	73,90	Ovlaštenici povlastica za gospodarski ribolov na moru i ribari (članovi posade)
I.10. Trajni prestanak ribolovnih aktivnosti	15.334.000	15.480.687,18	100,96	Vlasnici ribarskih plovila
I.20. Energetska učinkovitost i ublažavanje klimatskih promjena	2.666.667	109.326,985	2,84	Vlasnici plovila
I.21. Energetska učinkovitost i ublažavanje klimatskih promjena – zamjena motora	2.000.000	0	-	Vlasnici plovila
II.2./II.3./II.4. Produktivna ulaganja u akvakulturu	37.014.836	31.128.197,31	84,95	Poduzeća koja se bave akvakulturom
UKUPNO	86.754.837	66.231.997,535		

Privremeni prestanak ribolovnih aktivnosti

Dodjeljivanje potpora ribarima i vlasnicima polovila za „privremeni prestanak” mjera je kojom se izravno dodjeljuju financijska sredstva kada se područja zatvaraju zbog lošeg stanja ribljih populacija (uglavnom zbog prelova). Time se umjetno održavaju prekomjerni ribolovni kapaciteti uz učinke štetne za okoliš i gospodarstvo koji su s njima povezani. Te mjere ne uklanjaju temeljne uzroke prelova, već pridonose održavanju postojećeg stanja nagrađivanjem pojedinaca za prelov. Većinu privremenih prestanaka zapravo uzrokuje sam prelov, stvarajući začarani krug koji podržava provođenje ove i sličnih mjera.

U hrvatskim godišnjim Izvješćima o provedbi operativnog programa (GIP-ovi) ³ navodi se da se „znanstveno savjetovanje i potreba za provedbom ove mjere kontinuirano revidiraju te (...) joj je cilj i provodi se kao dodatna mjera uz druge mjere za upravljanje resursima, i to samo kada je potrebna“, no u stvarnosti je privremeni prestanak daleko najčešće provedena mjera EFPR-a u smislu broja odobrenih projekata (938) i među najčešće provedenim mjerama u smislu iznosa odobrenih sredstava – 19.513.786 EUR javnih sredstava (EU-a i nacionalnih) potrošeno je za privremeni prestanak u razdoblju 2014. – 2018.

Sredstva za prestanak odobrena su za razdoblja od 15 ili 30 dana.

Trajni prestanak ribolovnih aktivnosti

Potpore za trajni prestanak predstavljaju naknadu ribarima za uništavanje ili prenamjenu njihovih plovila. Generalno su problematične jer često ne postoji kontrolni sustav za uklanjanje povlastica za ribolov (i povezanih kvota) i osiguravanje da je plovilo stvarno uništeno. To omogućava situacije koje mogu pridonijeti povećanju ribolovnog kapaciteta – primjerice, ribar može dobiti naknadu za trajni prestanak korištenja svog plovila, a drugi član njegove obitelji nakon toga može koristiti ta sredstva za ulaganje u novo plovilo.



Ribarske mreže, otok Mljet ©Biljana Aljinovic

³ <https://euribarstvo.hr/odluke-odbora-za-pracenje/>

U Hrvatskoj propis za ovu mjeru navodi da se za plovilo može koristiti potpora za trajni prestanak EFPR-a isključivo za sljedeće tri svrhe:

- uništavanje (fizičko uništavanje plovila);
- prenamjenu plovila za druge djelatnosti izvan gospodarskog ribolova;
- prenamjenu plovila u svrhu očuvanja i prezentacije nacionalne pomorske baštine (samo drvena plovila, stara najmanje 30 godina i izgrađena u Republici Hrvatskoj).

Te aktivnosti može provoditi isključivo vlasnik plovila, a u slučaju prenamjene vrijede najmanje 5 godina od dodjele sredstava. U tom razdoblju vlasnik ne smije prodati, iznajmljivati ili donirati plovilo. Da bi predao zahtjev za isplatu sredstava u sklopu ove potpore, vlasnik plovila mora predložiti dokaz o njegovom brisanju iz Registra ribarske flote ili o odgovarajućem upisu plovila u slučaju prenamjene.

Uništavanje se mora izvršiti u ovlaštenom brodogradilištu, a vlasnik plovila dužan je obavijestiti Upravu za ribarstvo o njegovom planiranom početku i kraju najmanje tjedan dana prije početka.

Vlasnik plovila ne smije postati vlasnik ili unajmljivati nova plovila u razdoblju od pet godina od dodjele financijskih sredstava. Nisu spomenuti članovi obitelji vlasnika plovila.

U sklopu ove mjere odobrena su javna sredstva u iznosu od ukupno 15.480.687 EUR za 82 operacije. Izvješća o provedbi navode da je ova mjera dobila prioritet nad drugim mjerama tijekom prve dvije godine provedbe EFPR-a jer se za razliku od drugih morala potpuno provesti do kraja 2017. godine. Kao rezultat toga do kraja 2018. sva dodijeljena sredstva za trajni prestanak već su bila potrošena dok mnoge druge potpore još nisu ni bile otvorene za prijave.

Godine 2016. u sklopu ove mjere uništeno je 28 plovila, a 2 su prenamijenjena za aktivnosti koje ne spadaju u djelokrug gospodarskog ribolova. Godine 2018. 22 plovila trajno su napustila flotu (16 plivarica i 6 pridnenih koća), no specifična svrha napuštanja je nepoznata. Od navedenih plovila 15 su bila velika (dužine >12 m). Općenito gledano, prenamjena za druge djelatnosti sama po sebi može biti dobro ulaganje, no u ovom trenutku Vlada nema konkretan plan za aktivnosti diverzifikacije ili ga nije stavila na raspolaganje, zbog čega nastaje dojam da se prenamjene događaju potpuno slučajno pa nije sigurno pridonose li dugoročnoj viziji ili strategiji na nacionalnoj razini ili ne.

Energetska učinkovitost i ublažavanje klimatskih promjena (uključujući zamjenu motora)

Sredstva dodijeljena u sklopu ove mjere u Hrvatskoj podupiru zamjenu ili modernizaciju motora i drugih dijelova pogonskih sustava plovila, zamjenu ili modernizaciju sustava hlađenja, aktivnosti usmjerene na poboljšanje hidrodinamike plovila, prenamjenu te zamjenu povlačnog ribolovnog alata i njegovo praćenje (ako se njima ne dovodi u pitanje selektivnost tog alata). Do kraja 2018. u sklopu ove potpore potrošeno je 109.326 EUR na 35 različitih operacija, a dodatna sredstva (2,6 milijuna eura) stavljena su na raspolaganja putem novog poziva objavljenog krajem 2018. godine.

Većina prihvatljivih operacija u sklopu ove mjere povećava sposobnost bržeg ulova ribe, tj. povećava ribolovni kapacitet i rezultira prelovom. Poboljšani pogonski sustavi omogućavaju ribarskim plovilima bržu i dužu plovidbu te plovidbu na udaljenija mjesta. Poboljšani i veći sustavi hlađenja na plovilima omogućavaju spremanje veće količine ribe na duže razdoblje čime, ponovno, omogućavaju dužu plovidbu. Duža plovidba znači povećanu ribolovnu aktivnost.



Mladi ribar ©Andreas G. Karelias / Shutterstock

Navedeno ne samo da ne pomaže u ublažavanju klimatskih promjena, već ima suprotan učinak. Zapravo, znanstvenici se slažu da bi rješavanje problema prelova moglo smanjiti kumulativni pritisak na ocean, povećati njegovu otpornost i pridonijeti ublažavanju učinaka klimatskih promjena⁴. Navedeno je također u suprotnosti s ciljem 14.6 UN-ovih Ciljeva održivog razvoja (do 2020. godine, zabraniti određene oblike potpora za ribarstvo koje pridonose prekomjernom kapacitetu i prelovu, ukloniti potpore koje pridonose NNN⁵ ribolovu te se suzdržati od uvođenja takvih novih potpora itd.).

Mogućnost korisnika da nabave nove motore ograničena je u pogledu snage motora i veličine plovila, međutim, Europska komisija već je izvijestila⁶ o nemogućnosti država članica da ispravno nadziru snagu motora. Osim toga, za ostatak opreme kupljene u sklopu ove mjere nije jasno postoji li primjereni i učinkoviti kontrolni mehanizam koji bi osigurao ispunjenje potrebne razine energetske učinkovitosti i time spriječio zlouporabu sredstava.

Općenito, iako provedba ove mjere može imati pozitivan učinak u pogledu ublažavanja klimatskih promjena, poništavaju ga destruktivni učinci na morski svijet. Umjesto toga, ova bi mjera trebala podržavati aktivnosti koje jasno pridonose postizanju klimatskih ciljeva, poput stvaranja uvjeta za razvoj lokalnih tržišta i ograničavanja prijevoza ribe i ribljih proizvoda na velike udaljenosti, ili aktivnosti koje pomažu očuvanju livada morskih cvjetnica i povezanih ribljih vrsta.

Produktivna ulaganja u akvakulturu

Ovom mjerom uvelike je podržana produktivnost u akvakulturi u Hrvatskoj. Čak 31 milijun eura dosad je isplaćeno za 60 različitih projekata, što ovu potporu stavlja na prvo mjesto u pogledu isplata do kraja 2018. godine. Projekti su uključivali ulaganja u postojeća uzgajališta ribe i osnivanje novih, no detaljnije informacije nisu bile dostupne.

Prvi poziv za ovu mjeru, objavljen 2016. godine, uključivao je mogućnost retroaktivnog financiranja relevantnih aktivnosti pokrenutih još 1. siječnja 2014⁷. Dobili smo neslužbenu informaciju o tome da je navedeno rezultiralo opsežnom zlouporabom sredstava zbog nedostatka odgovarajućih kontrolnih mehanizama – što samo potvrđuje da je mjera od samog početka imala ozbiljne nedostatke.

Radi se o potpori tržištu koja nije povezana s kriterijima okolišne održivosti i koja se koristi za pokrivanje operativnih troškova industrije akvakulture. Ova potpora može prouzročiti narušavanje tržišta i ovisnost o javnim potporama. Intenzivna akvakultura i/ili akvakultura kojom se loše upravlja može biti vrlo štetna za okoliš s obzirom da pridonosi smanjenju kvalitete voda, povećanom gubitku staništa, stvaranju konkurencije s divljim populacijama ribljih vrsta itd. Umjesto toga, EFPR trebao bi se koristiti za istraživanje načina kako podržavati održive prakse u akvakulturi, a bilo koja vrsta specifične podrške koja smanjuje operativne troškove industrije akvakulture trebala bi se davati u obliku financijskih instrumenata s jasno uspostavljenim okolišnim kriterijima.

4. <https://our.fish/news/ending-overfishing-is-climate-action-scientist-statement-of-support/>

5. Nezakoniti, neprijavljeni i neregulirani ribolov

6. Europska komisija 2019. Studija o provjeri snage motora koju izvršavaju države članice. <https://op.europa.eu/s/n6AM>

7. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2016_03_22_609.html

2.2. Pozitivne potpore

S druge strane, određene potpore EFPR-a mogu rezultirati ulaganjima u prirodni kapital, poput potpora usmjerenih na održavanje i obnovu morskog okoliša te održivost sektora pomorskog gospodarstva uključujući ribarstvo. Te „pozitivne“ potpore osiguravaju optimalno korištenje ograničenih resursa različitih vrsta u našim oceanima i korisne su kako za ekosustave, tako i za same ribare s obzirom da uzimaju u obzir njihovu međusobnu povezanost. Uključuju, primjerice, potpore usmjerene na poboljšanje programa praćenja, kontrole i nadzora ribarskih plovila, istraživanje i razvoj morskog okoliša i unapređenje staništa i vrsta.

Sredstva EFPR-a koja se mogu smatrati pozitivnim potporama u Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2018. navedena su u nastavku (Tablica 2):

MJERA	Dodijeljena sredstva (EUR) – raspoloživa javna sredstva	Potrošeno do 31. 12. 2018. (EUR) (javni izdaci odabranih operacija)	Potrošeno do 31. 12. 2018. (%)	Prihvatljivi korisnici
I.3. Partnerstva između znanstvenika i ribara	3.333.360	0	-	Javna tijela, udruženja ribara, lokalne akcijske skupine u ribarstvu i nevladine organizacije
I.6. Diverzifikacija i novi oblici prihoda	7.628.854	0	-	Ribari
I.15. Ograničavanje utjecaja ribolova na morski okoliš i prilagođavanje ribolova zaštiti vrsta	2.000.000	0	-	Vlasnici ribarskih plovila, ribari i udruženja ribara
I.17./I.18./I.19. Zaštita i obnova morske bioraznolikosti i ekosustava i režima kompenzacija u okviru održivih ribolovnih aktivnosti	3.054.832	0	-	Znanstvena ili tehnička javna tijela, savjetodavna vijeća, ribari, udruženja ribara, nevladine organizacije u partnerstvu s udruženjima ribara ili s lokalnim akcijskim skupinama u ribarstvu
II.9. Prijelaz na sustave za okolišno upravljanje i reviziju te na ekološku akvakulturu	2.666.667	0	-	Poduzeća u akvakulturi
II.10. Akvakultura koja osigurava usluge zaštite okoliša	2.666.667	0	-	Poduzeća u akvakulturi
VI.2. Prikupljanje podataka	6.095.000	6.533.809,00	107,20	Javno tijelo nadležno za prikupljanje i upravljanje podacima u ribarstvu
VI.1. Kontrola i provedba	37.085.081	20.174.333,34	54,40	Javno tijelo nadležno za provedbu sustava kontrole, inspekcije i provedbe u ribarstvu
VIII.2./VIII.3. Zaštita morskog okoliša, održivo korištenje resursa i unapređenje znanja	1.333.334	0	-	Javno tijelo nadležno za zaštitu okoliša i prirode
UKUPNO	65.863.795	26.708.142,34		

Razlika između sredstava dodijeljenih u sklopu pozitivnih i štetnih potpora očita je i frapantna. Do 31. prosinca 2018. godine nije isplaćena nijedna potpora za obnovu i zaštitu ribljih populacija i morskog okoliša, ograničavanje utjecaja ribolova, diverzifikaciju prihoda, akvakulturu koja je u skladu sa zaštitom okoliša ili partnerstva između znanstvenika i ribara. Nacionalni Prioritetni akcijski okvir (PAO) djelomično bi podržao isporuku ovih elemenata za aktivnosti povezane s Direktivama o pticama i staništima, osobito u sklopu morskih područja mreže Natura 2000. Međutim, Hrvatska ga tek treba razviti⁸. Istodobno, više od 66 milijuna eura javnih sredstava potrošeno je za aktivnosti koje su štetne za morski okoliš i koje ugrožavaju kontinuitet sektora ribarstva koji je ionako značajno oslabljen zbog prelova.

Postoji vrlo malo informacija koje bi objasnile ovaj nesrazmjer. U godišnjem izvješću o provedbi Operativnog programa za 2017. Vlada Republike Hrvatske navodi da je EFPR 2014. – 2020. dao prednost „provedbi mjera namijenjenih ribarima, uzgajivačima i prerađivačima” koje su pokrenute i prije 2014. godine. Međutim, dodjelu sredstava za zaštitu morskog okoliša predviđa u nadolazećem razdoblju.

Do kraja 2018. godine odobrena je jedna operacija u okviru mjere „Zaštita morskog okoliša, održivo korištenje resursa i unapređenje znanja”, no sredstva još nisu bila isplaćena do kraja te godine. Tijekom 2018. i 2019. također su objavljeni pozivi za mjere „Diverzifikacija i novi oblici prihoda” i „Partnerstvo između znanstvenika i ribara”, no iznos odobrenih sredstava biti će vidljiv tek u sljedećim godišnjim izvješćima o provedbi.

8. Republika Hrvatska uspjela je biti izuzeta od obveze izrade PAO-a u prvom razdoblju financiranja (2014. – 2020.), a izrada novog (prvog) PAO-a konačno je pokrenuta, iako kasno. Nacrt PAO-a trebao bi biti izrađen do kraja 2020. Ostaje nam vidjeti kako će i hoće li uopće sektor ribarstva biti uključen u PAO



Mjere „Prikupljanje podataka“ i „Kontrola i provedba“ su provedene, no propisi nisu javno dostupni za pregled. Prikupljanje podataka izvršeno je u sklopu samo jedne operacije koju su proveli Ministarstvo poljoprivrede i Institut za oceanografiju i ribarstvo u okviru Nacionalnih programa prikupljanja podataka o ribarstvu za razdoblje 2014. – 2016. i 2017. – 2019. Program uključuje prikupljanje bioloških i socio-ekonomskih podataka te relevantnih podataka o ribolovnim aktivnostima (ulov, napor, kapacitet, prva prodaja itd.). Određeni podaci dostupni su na službenoj internetskoj stranici Programa⁹ u obliku izvješća ili poveznica na relevantne baze podataka, no neki su segmenti poprilično nepotpuni. Primjerice, gotovo nikakvi socio-ekonomski podaci nisu dostupni dok su izvješće o prikupljanju bioloških podataka i njegovi rezultati raspoloživi samo za 2019. godinu. Dodijeljena sredstva za tu mjeru potpuno su isplaćena do kraja 2018. godine, i to u iznosu od 6,5 milijuna eura.

Aktivnosti provedene u sklopu mjere „Kontrola i provedba“ opisane su kao poboljšanje nadzora nad ribarstvom i sustavima kontrole, uključujući ulaganja u najsuvremeniju opremu za praćenje i kontrolu ribolova i teritorijalnog mora. Oprema uključuje besposadni aeronautički sustav (6 dronova) te dva brza plovila, nove motore za starija plovila ribarske inspekcije, opremu za nadzor, službena vozila, stereoskopske kamere za mjerenje veličine tuna, elektroničke očevidnike za plovila, računalnu opremu te razvijanje i modernizaciju geoinformacijskih sustava. Sredstva su usto dodijeljena i za osposobljavanje ovlaštenog osoblja odgovornog za praćenje, kontrolu i nadzor, obrazovanje ribarskih inspektora te aktivnosti povezane s nabavom opreme za ribarsku inspekciju te zaposlenicima monitoring centra. U sklopu ove mjere do kraja 2018. isplaćeno je ukupno 20 milijuna eura javnih sredstava.

Općenito, provedba mjera koje omogućavaju očuvanje i obnovu ribljih populacija i morskog okoliša u Hrvatskoj je vrlo slaba, nedostatna te očito nije prioritet. Pozitivno je to što su značajni naponi poduzeti u prikupljanju podataka i poboljšanju mehanizama kontrole i provedbe, no rezultati i učinci tih aktivnosti nisu jasni, a nema ni dovoljno javno dostupnih podataka.

9. <http://podaci.ribarstvo.hr>

2.3. Druge relevantne mjere

Inovacija

U sklopu mjere inovacija dodjeljuju se potpore za značajna poboljšanja i/ili obnovu postojeće opreme, proizvoda i sustava upravljanja. Njezini učinci na morske ekosustave i riblje populacije uvelike će ovisiti o vrsti odobrene inovacije ili inovacije koju provodi znanstveno tijelo. Regulatora za ovu mjeru izaziva zabrinutost jer ne nudi dovoljno specifikacija o tome koje su vrste opreme i proizvoda prihvatljive za dodjelu sredstava pa je ostavljena mogućnost zatražiti potpore za opremu koja plovilu omogućava plovidbu na veće udaljenosti ili duže zadržavanje na moru. U specifikacijama je navedeno da troškovi povezani s povećanjem ribolovnog kapaciteta nisu prihvatljivi, no nije jasno koji se kriteriji pritom primjenjuju niti kako bi se to kontroliralo.

Tijekom razdoblja od 2015. do 2018. objavljena su dva poziva za ovu mjeru, ali nije zaprimljena nijedna prijava. Čini se da navedeno odražava opće oklijevanje prema promjenama u hrvatskom ribolovnom sektoru i sklonost prema „tradicionalnijim” potporama. Mjera inovacije u sektoru ribolova također može podržavati provođenje ispitivanja i testiranja u ribarskoj industriji da bi se poboljšala njezina održivost, primjerice ispitivanjem različitih vrsta opreme za ublažavanje širih negativnih učinaka na ekosustav poput neželjenog ulova ili ispitivanjem malih plovila sa sustavom daljinskog elektroničkog praćenja koja bi mogla zamijeniti znanstvene promatrače. Nedostatak takvih vrsta projekata stoga ukazuje na nevoljkost i nedovoljnu predanost hrvatske Vlade za rješavanje tih pitanja.

Iako u Hrvatskoj zasada nije provedena nijedna operacija (štetna ili ne) u sklopu ove mjere, za buduće projekte bilo bi neophodno imati javni pristup njihovom popisu da bi se mogli ocijeniti njihovi učinci. Ova potpora mogla bi postati ogromna prilika za sektor ribarstva Republike Hrvatske u pogledu poboljšanja održivosti njegovih aktivnosti korištenjem novih tehnologija umjesto izlovom još veće količine ribe.



Ribarska mreža, otok Mljet ©Biljana Aljinovic



Promatrači na brodu u Europi ©SEO

U pogledu inovacija u sektoru, vrijedi spomenuti da od 2018. godine Institut za oceanografiju i ribarstvo radi na inoviranju sektora ribolova u sklopu nekoliko projekata EU-a (primjerice „ARIEL – Promoviranje transnacionalnog umrežavanja priobalnog ribolova i akvakulture u Jadransko-jonskoj makroregiji” i „Adri.SmArtFish – Valorizacija malog priobalnog ribolova duž obale Jadranskog mora u kontekstu održivosti”), a posebice na jačanju okvirnih uvjeta za inovacije u sektoru ribarstva te unapređenju tehnoloških i netehnoloških rješenja za usvajanje inovacija u malom priobalnom ribolovu i akvakulturi u Jadransko-jonskom bazenu.

Zaštita zdravlja i sigurnost

Zdravlje i sigurnost na plovilu izuzetno su važni i ključni za provođenje ribolovnih aktivnosti u odgovarajućim radnim uvjetima. Na prvi pogled, potpore ponuđene u sklopu ove mjere nisu štetne za okoliš i održivost ovog sektora, a regulativa jasno navodi da operativni troškovi i troškovi za održavanje nisu prihvatljivi. Međutim, hrvatski program EFPR-a usredotočio je 100 % isplata na zamjenu i nabavu (relevantne) opreme. Ova mjera bi se također trebala koristiti za osposobljavanje i druge oblike izgradnje kapaciteta ribara u svrhu jačanja njihove pripremljenosti i razumijevanja postupaka koji se tiču zdravlja i sigurnosti na plovilima, u skladu s preporukama za sveobuhvatan pristup u rješavanju tih pitanja. Prema Europskoj agenciji za pomorsku sigurnost, ljudska pogreška najčešći je uzrok nesreća na ribarskim plovilima¹⁰.

10. <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3406-annual-overview-of-marine-casualties-and-incidents-2018.html>

Ova mjera podržava osnivanje lokalnih akcijskih skupina u ribarstvu (FLAG-ovi) odgovornih za razvijanje i provođenje lokalnih strategija razvoja u ribarstvu. Dio sredstava isplaćenih FLAG-ovima koristi se za potpore na lokalnoj razini provođenjem podmjera u sklopu lokalne strategije. To, primjerice, uključuje zamjenu i modernizaciju opreme na plovilima. Također, iako se izgradnja i/ili nabava novih ribarskih plovila te uvoz ribarskih plovila nalaze na popisu neprihvatljivih troškova kroz EFPR, najmanje jedna lokalna strategija razvoja u ribarstvu¹¹ mladim ribarima nudi potpore za kupnju prvog ribarskog plovila (25 % ukupnog troška). Ova potpora bit će isplaćena tijekom 2020. godine. Javna sredstva dodijeljena za ovu podmjeru (85.516,37 EUR) osigurava EFPR.

Osim toga, Vlada Republike Hrvatske je krajem 2019. provela anketu među predstavnicima sektora ribarstva koja je (uz sve postojeće štetne mjere) predložila i mjeru „kupnja/stjecanje prvog ribarskog plovila za ribare ne starije od 40 godina”. Ovaj anketni upitnik izrađen je u kontekstu identificiranja „potreba” sektora ribarstva i njegovih dionika i predstavljao je prvi korak u pripremi sljedećeg programskog razdoblja EFPR-a 2021. – 2027¹². Radi se o očitom pokušaju države članice da ponovno uvede određenu štetnu potporu tvrdeći da se radi o mjeri potrebnoj da bi sektor privukao mlađe generacije.

11. [Lokalna razvojna strategija u ribarstvu Lokalne akcijske grupe u ribarstvu „Pinna nobilis” za razdoblje 2014.-2020.](#)

12. https://euribarstvo.hr/files/Kratki-opis-prijedloga-mjera_anketni-upitnik.pdf



3. Transparentnost i pristup informacijama

Transparentnost i javni pristup informacijama od najveće su važnosti za građane u pogledu izražavanja vlastite zabrinutosti, učinkovitog praćenja države i njezine odgovornosti za svoje postupke te kako bi mogli stupiti u informirani dijalog o odlukama koje se donose. U slučaju EFPR-a također su vrlo bitni potencijalnim korisnicima potpora za lakše razumijevanje postupka prijave, uvjeta, postupaka provedbe i sustava revizije.

Ovdje ukratko opisujemo svoja iskustva s pristupom javnim podacima o provedbi EFPR-ovog operativnog programa u Hrvatskoj.

Dostupni dokumenti/podaci:

- nacionalni operativni program EFPR-a („Operativni Program za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014. – 2020.”);
- godišnja izvješća o provedbi operativnog programa za razdoblje 2014. – 2018. – stavljena na raspolaganje javnosti tek nakon upućivanja zahtjeva provedbenom tijelu;
- izvješće o evaluaciji učinkovitosti i djelotvornosti operativnog programa („Vrednovanje učinkovitosti i djelotvornosti Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014. – 2020.”);
- propisi i smjernice operativnog programa (dostupni na službenoj internetskoj stranici euribarstvo.hr);
- pojedinačne mjere EFPR-a: opis, propisi i pozivi (dostupni na službenoj internetskoj stranici euribarstvo.hr);
- djelomični podaci o Nacionalnom programu prikupljanja podataka o ribarstvu (dostupni na službenoj internetskoj stranici podaci.ribarstvo.hr).

Iako je Ministarstvo poljoprivrede izradilo nekoliko internetskih stranica koje dopuštaju pristup različitim podacima povezanim s EFPR-om, ti podaci međusobno su vrlo loše povezani, zbog čega istraživanje podataka i informacija oduzima mnogo vremena. Neke od njih nisu pravilno indeksirane te se uopće ne pojavljuju na pretraživačima (na primjer internetska stranica Nacionalnog programa prikupljanja podataka o ribarstvu). Također, određene su informacije jako zastarjele – primjerice, zadnji dokument objavljen na službenoj internetskoj stranici Uprave za ribarstvo Ministarstva poljoprivrede (ribarstvo.mps.hr) datira iz 2011. godine¹³.

13. <https://ribarstvo.mps.hr/default.aspx?id=91> (pristupljeno 9. srpnja 2020.)

Trenutačno nedostupni dokumenti/podaci koji su mogli biti relevantni za našu analizu:

- popis odobrenih projekata, uključujući informacije o plovilima koja su primila potporu u sklopu mjere trajnog prestanka – popis korisnika dostupan je na službenoj internetskoj stranici, ali uključuje samo ime korisnika za svaku mjeru bez informacije o specifičnim projektima;
- potpune informacije/izvješća/godišnji planovi o aktivnostima i rezultatima prikupljanja podataka;
- godišnje izvješće o provedbi operativnog programa za 2019. godinu.



Morski vranac, *Phalacrocorax aristotelis* ©BirdLife Europe & Central Asia

4. Zaključak

U okviru EFPR-a i provedbe njegovog operativnog programa u Hrvatskoj značajan prioritet dobila je provedba mjera koje povećavaju kapacitet, poput trajnog i privremenog prestanka ribolovnih aktivnosti te produktivnih ulaganja u akvakulturu. Mjere koje pogoduju morskom okolišu i pridonose održivosti sektora ribarstva i akvakulture ostavljene su za posljednju fazu provedbe čije ćemo rezultate tek vidjeti. U međuvremenu su milijuni eura javnih sredstava potrošeni na uništavanje živog svijeta u Jadranskom moru što, među ostalim, ugrožava budućnost hrvatskog ribarstva. Učinak takvih mjera vjerojatno će biti dugoročan i otežati borbu protiv klimatskih promjena. Kao pokazatelj, u sljedećoj tablici je prikazan broj odobrenih projekata (prema vrsti) u razdoblju od 2014. do 2018. godine, kao što je navedeno u službenim izvješćima o provedbi operativnog programa EFPR-a:

POZITIVNE POTPORE	
Broj projekata povezanih s mjerama očuvanja, smanjenjem učinka ribarstva na morski okoliš i prilagođavanjem ribarstva zaštiti vrsta	0
Broj projekata povezanih sa zaštitom i očuvanjem morske bioraznolikosti i morskih ekosustava	0
Broj projekata povezanih s partnerstvima između znanstvenika i ribara	0
Broj projekata povezanih s ograničavanjem učinka akvakulture na okoliš (okolišno upravljanje, programi revizije, usluge zaštite okoliša povezane s organskom akvakulturom)	0
Broj projekata koji podupiru prikupljanje, upravljanje i korištenje podataka	1
Broj projekata povezanih s provedbom sustava Unije za kontrolu, inspekciju i provedbu	2
Broj projekata povezanih sa zaštitom morskog okoliša i unapređenjem znanja o njemu	1
Pozitivne potpore ukupno	4
ŠTETNE POTPORE	
Broj projekata povezanih s trajnim prestankom	82
Broj projekata povezanih s privremenim prestankom	938
Broj projekata povezanih s energetsom učinkovitošću i klimatskim promjenama	35
Broj projekata povezanih sa zamjenom ili modernizacijom motora	0
Broj projekata povezanih s produktivnim ulaganjima u akvakulturu	60
Štetne potpore ukupno	1.115



Nacionalni park Mljet ©Biljana Aljinovic

Tijekom analize sljedeći su aspekti utvrđeni kao najpozitivniji odnosno najnegativniji:

POZITIVNO

- troškovi redovnog održavanja nisu prihvatljivi u sklopu hrvatskog programa EFPR-a
- mjere za prikupljanje podataka i pravila o kontroli i provedbi nalaze se u poodmakloj fazi provedbe
- vlastita i ažurirana internetska stranica operativnog programa, s jednostavnim pristupom informacijama i propisima povezanih s većinom mjera

NEGATIVNO

- davanje prioriteta provedbi potpora za prestanak ribolovnih aktivnosti
- potpore za zamjenu i modernizaciju opreme na plovilima koja povećava kapacitet
- potpuni nedostatak provedbe mjera koje podržavaju očuvanje morskog okoliša i održivost sektora ribarstva
- ograničen ili nemoguć pristup informacijama o prikupljanju podataka te kontroli i provedbi
- nedostatak pristupa popisu ili bazi podataka odobrenih projekata

5. Preporuke za trenutačni i budući EFPR (2021. – 2027.)

U skladu s ciljevima Zajedničke ribarstvene politike države članice dužne su osigurati usklađenost upravljanja ribarstvom s okolišnim zakonodavstvom uključujući Direktive o pticama i staništima. Stoga za preostale dvije godine tijekom kojih su još dostupna sredstva u sklopu EFPR-a 2014. – 2020. snažno preporučujemo Republici Hrvatskoj da u nadolazećem razdoblju potroši sredstva dodijeljena mjerama kojima je cilj poboljšati stanje morskih ekosustava u Jadranskom moru i tako doprinese stvaranju uvjeta za održivosti i otporniji sektor ribarstva.

Također, u skladu s obvezama EU-a u pogledu rješavanja problema prekomjernog kapaciteta i prelova te ukidanja štetnih potpora ribarstvu sukladno Ciljevima održivog razvoja i nastavno na nacionalnim donositeljima odluka u Hrvatskoj snažno preporučujemo da za budući EFPR:

- odbace štetne potpore za kupnju/stjecanje ribarskih plovila (novih ili rabljenih);
- odbace štetne potpore za modernizaciju plovila i zamjenu motora;
- osiguraju da se >25 % proračuna dodijeli zaštiti okoliša i prikupljanju znanja o moru;
- povećaju proračun za kontrolu, praćenje i prikupljanje podataka na 25 %;
- povećaju transparentnost načina na koji se korisnici služe EFPR-om da bi se izbjegla zlouporaba;
- prepoznaju i aktivno podrže ulogu sektora civilnog društva u provedbi EFPR-a (doprinos prijenosu dobre prakse, izgradnja kapaciteta, umrežavanje, poboljšana transparentnost).

Podrška lokalnim zajednicama poput ribara ne zahtijeva pružanje štetnih potpora, te postoje alternative koje se temelje na dosadašnjem iskustvu i dokazima, poput zajedničkog upravljanja, ulaganja u poboljšanje životnih uvjeta i potpore usklađene sa širim društvenim ciljevima koji pridonose povećanju otpornosti obalnih područja ili obnovi ribljih populacija. Reformiraju li se štetne potpore definiranjem jasnih ciljeva, zajedničkim osmišljavanjem, transparentnošću i pravednom provedbom, moguće je razviti održivije sektore pogodne za okoliš, uključujući ribarstvo i akvakulturu.

Smatramo da bi se javna sredstva trebala trošiti za javno dobro i da bi se sredstvima EU-a trebala postići korist za cijelu zajednicu umjesto osobne koristi pojedinaca. Ulaganja ne smiju biti štetna za okoliš, što u smislu EFPR-a posebice znači da ne smiju uzrokovati prelov i onečišćenje – umjesto toga trebaju se ulagati u podršku očuvanju i obnovi morskog okoliša te održivosti sektora pomorskog gospodarstva kako u Hrvatskoj tako i u svim morima EU-a.



Kaukal, *Calonectris diomedea* ©BirdLife Europe & Central Asia

6. Literatura

Cisneros-Montemayor, A.M., Ota, Y. Bailey, M., Hicks, C.C., Khan, A.S., Rogers, A., Rashid Sumaila, U., Virdin, J. and He, K.K (2020) Changing the narrative on fisheries subsidies reform: Enabling transitions to achieve SDG 14.6 and beyond. *Marine Policy*, Vol. 117: 103970.

Godišnja izvješća o provedbi Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za 2014.-2015., 2016., 2017. i 2018. godinu. Dostupna [ovdje](#).

Huntington, T.C., H. Roberts, N. Cousins, V. Pitta, N. Marchesi, A. Sanmamed, T. Hunter-Rowe, T. F. Fernandes, P. Tett, J. McCue and N. Brockie (2006) [Some Aspects of the Environmental Impact of Aquaculture in Sensitive Areas](#). Report to the DG Fish and Maritime Affairs of the European Commission.

[Operativni program za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014.-2020.](#)

[Pravilnik i natječaj za dodjelu potpore u okviru mjere I.1. "Inovacije"](#)

[Pravilnik i natječaj za dodjelu potpore u okviru mjere I.8. „Zaštita zdravlja i sigurnost“](#)

[Pravilnik i natječaj za dodjelu potpore za mjeru I.10. "Trajni prestanak ribolovnih aktivnosti" za 2017. godinu](#)

[Pravilnik o uvjetima, kriterijima, načinu odabira, financiranja i provedbe lokalnih razvojnih strategija u ribarstvu \(2019. godina\)](#)

Sopina, B. (2016) [Negativni utjecaj akvakulture na morski okoliš](#). Seminarski rad. Sveučilište u Zagrebu, Prirodoslovno-Matematički fakultet, Biološki odsjek.

Sumaila, U.R., Skerritt, D., Schuhbauer, A., Ebrahim, N., Li, Y., Sik Kim, H., Mallory, T.G., Lam, V.W.L., Pauly, D. (2019) Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies, *Marine Policy* 109: 103695.

[Will the EU doom our ocean and fishers?](#)

7. Dodatak I.

Mjere EFPR-a definirane u sklopu Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo RH za programsko razdoblje 2014. – 2020.:

PRIORITET UNIJE 1: poticanje okolišno održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i na znanju utemeljenog ribarstva

I.1. Inovacija
I.2. Savjetodavne usluge
I.3. Partnerstva između znanstvenika i ribara
I.6. Diverzifikacija i novi oblici prihoda
I.8. Zaštita zdravlja i sigurnost
I.9. Privremeni prestanak ribolovnih aktivnosti
I.10. Trajni prestanak ribolovnih aktivnosti
I.13. Potpora sustavima dodjeljivanja ribolovnih mogućnosti
I.15. Ograničavanje utjecaja ribolova na morski okoliš i prilagođavanje ribolova zaštiti vrsta
I.17./I.18./I.19. Zaštita i obnova morske bioraznolikosti i ekosustava i režima kompenzacija u okviru održivih ribolovnih aktivnosti
I.20. Energetska učinkovitost i ublažavanje klimatskih promjena
I.21. Energetska učinkovitost i ublažavanje klimatskih promjena – zamjena motora
I.22. Dodana vrijednost, kvaliteta proizvoda i korištenje neželjenog ulova
I.23./I.24. Ribarske luke, iskrcajna mjesta, burze ribe i zakloništa
Dostupna javna potpora ukupno: 134.040.491,00 EUR

PRIORITET UNIJE 2: poticanje okolišno održive, resursno učinkovite, inovativne, konkurentne i na znanju utemeljene akvakulture

II.1. Inovacija
II.2./II.3./II.4. Produktivna ulaganja u akvakulturu
II.5. Službe upravljanja, pružanja pomoći i savjetovanja za uzgajališta u akvakulturi
II.7. Povećanje potencijala lokaliteta za akvakulturu
II.9. Prijelaz na sustave za okolišno upravljanje i reviziju te na ekološku akvakulturu
II.10. Akvakultura koja osigurava usluge zaštite okoliša
II.11. Mjere zaštite javnog zdravlja
II.12. Mjere zaštite zdravlja i dobrobiti životinja
II.13. Osiguranje stokova u akvakulturi
Dostupna javna potpora ukupno: 73.681.583,00 EUR

PRIORITET UNIJE 3: provedba Zajedničke ribarstvene politike (ZRP)
VI.2. Prikupljanje podataka
VI.1. Kontrola i provedba
Dostupna javna potpora ukupno: 43.181.081,00 EUR

PRIORITET UNIJE 4: povećanje zaposlenosti i teritorijalne kohezije
III.1. Pripremna potpora
III.2./III.3. Provedba lokalnih strategija razvoja u ribarstvu
Dostupna javna potpora ukupno: 22.298.877,00 EUR

PRIORITET UNIJE 5: poticanje stavljanja na tržište i prerade
IV.1. Planovi proizvodnje i stavljanja na tržište
IV.2. Potpora za skladištenje
IV.3. Stavljanje na tržište proizvoda ribarstva i akvakulture
IV.4. Prerada proizvoda ribarstva i akvakulture
Dostupna javna potpora ukupno: 54.013.529,00 EUR

PRIORITET UNIJE 6: provedba Integrirane pomorske politike (IPP)
VIII.2./VII.3. Zaštita morskog okoliša, održivo korištenje resursa i unaprjeđenje znanja
Dostupna javna potpora ukupno: 1.333.334,00 EUR

