



Lębork 2012-01-25

Stanowisko Stowarzyszenia Producentów Ryb Łososiowatych
w sprawie kwalifikowalności operacji planowanych przez przedsiębiorstwa akwakultury w ramach osi 4 Programu Operacyjnego „Ryby 2007-2013”

Na wniosek kilku członków SPRŁ, którzy podjęli próbę realizacji operacji w ramach wdrażania osi 4 PO „Ryby” poprzez Lokalne Grupy Rybackie, natrafiając na problemy podczas weryfikacji wniosków przez niektóre Samorządy Województw, Stowarzyszenie podjęło inicjatywę wsparcia potencjalnych beneficjentów, poprzez sformułowanie stanowiska w sprawie interpretacji przepisów wykonawczych dotyczących przedmiotowej sprawy, z punktu widzenia sektora akwakultury oraz bazując na wieloletnim doświadczeniu naszych współpracowników we wdrażaniu Wspólnej Polityki Rybackiej od 2004 roku.

Na wstępie zaznaczyć należy, że przedstawiciele SPRŁ (wcześniej Oddziału Hodowców Ryb Łososiowatych PTRyb), brali aktywny udział podczas konsultacji obu Programów Operacyjnych (2004-2006 i 2007-2013) oraz wszystkich krajowych przepisów wykonawczych, SPRŁ posiada swoich przedstawicieli w Komitecie Monitorującym PO „Ryby 2007-2013”, współpracuje z instytucjami europejskimi przy tworzeniu ram rozwoju akwakultury w przyszłości (m.in. poprzez platformę E.A.T.P), jednocześnie prowadzi taką politykę organizacyjną, aby zapewnić spójność prac nad wszystkimi zagadnieniami, zapewniając pełny przepływ informacji i stabilność kadrową. Dzięki tym cechom, uważamy że mamy zdolność do szerokiego spojrzenia na branżę rybacką w Polsce, co pozwala na rzetelną ocenę realiów oraz interpretację przepisów wykonawczych w szerokim kontekście celów WPR i Europejskiego Funduszu Rybackiego.

Oś 4 PO „Ryby 2007-2013” zakłada wsparcie terenów zależnych od rybactwa. Zarówno podczas tworzenia Programu Operacyjnego, jak i negocjacji jego warunków Polska, jako jeden z nielicznych krajów zdecydowała się na objęcie tym rodzajem wsparcia również śródlądowych terenów zależnych, przeznaczając na ten cel największą alokację w Unii Europejskiej. Zarówno podczas tworzenia zarysów wdrażania osi 4, jak i podczas wdrażania organizacyjnego Lokalnych Grup Rybackich, nasze Stowarzyszenie wspierało idee LGR, co zaowocowało powstaniem grup, w których aktywną i liczną grupę branżową stanowią nasi członkowie (głównie na terenie województw pomorskiego i zachodniopomorskiego). Również na innych obszarach Polski powstały śródlądowe Lokalne Grupy Rybackie, których powstanie możliwe było dzięki aktywności i zaangażowaniu przedstawicieli innych gałęzi akwakultury i rybołówstwa śródlądowego. W efekcie Polska wybrała do realizacji Lokalnych Strategii 39 grup typowo śródlądowych oraz 9 nadmorskich - w których strukturze również znajduje się duża liczba przedsiębiorstw akwakultury (głównie gospodarstw pstrągowych funkcjonujących na ciekach przymorskich). Pomijając dualny charakter 9 grup nadmorskich, Polska zdecydowała się przeznaczyć 72% środków finansowych na tereny śródlądowe, obejmując wsparciem 85% powierzchni, na której działają LGR i 83% ludności zamieszkującej tereny uznane za zależne od rybactwa¹. W naszej ocenie oznacza to, że podczas wdrażania wsparcia w ramach osi 4 oraz interpretacji przepisów, należy uwzględnić dualny charakter obszarów zależnych od rybactwa i odpowiednio zróżnicować podejście.

¹ - Więcej informacji na ten temat publikujemy w artykule „Tereny zależne od rybactwa śródlądowego”, który ukaże się w lutym w Magazynie Przemysłu Rybnego oraz Przeglądzie Rybackim.



STOWARZYSZENIE PRODUCENTÓW RYB ŁOSOSIOWATYCH

Ogólne cele WPR i Programu Operacyjnego. Poza szczegółowymi celami, jakie mają zostać osiągnięte poprzez operacje, a które zdefiniowane są w Lokalnych Strategiach czy przepisach wykonawczych, całe wsparcie z EFR ma służyć osiągnięciu celów głównych i szczegółowych, jakimi w kontekście branży rybackiej są m.in. „1.1. Dostosowanie polskiej floty bałtyckiej do dostępnych zasobów wraz z towarzyszącymi działaniami społeczno – ekonomicznymi” oraz „1.2. Zapewnienie zrównoważonego rozwoju w chowie i hodowli ryb oraz rybołówstwie śródlądowym” (Program Operacyjny październik 2008 r. str. 55). Cele szczegółowe jakie zdefiniowane są dla osi 4 nie odnoszą się bezpośrednio do efektów jak te powyżej, wskazują raczej narzędzia jakimi należy się posługiwać. Oznacza to w naszej ocenie, iż wsparcie przeznaczone na tereny zależne, powinno spełniać ogólne ramy WPR i wpisywać się w cele ogólne i szczegółowe.

Upraszczać oznacza to w praktyce, że o ile w przypadku **nadmorskich terenów zależnych od rybactwa**, mamy do czynienia z szeregiem działań dostosowujących zdolność połowową do zasobów (oznaczających ich redukcję – co było przedmiotem największego wsparcia w latach 2004-2006, znalazło się także wśród działań osi 1 PO „Ryby 2007-2013”). Działania społeczno – ekonomiczne, o jakich wspomina Program Operacyjny obejmować będą przede wszystkim **rekonwersję** – czyli systemowe wsparcie dla grupy zawodowej masowo tracącej pracę lub dochody – co idealnie wpisuje się w reorientację działalności lub dywersyfikację dochodów przez tworzenie miejsc pracy poza sektorem – może więc być przedmiotem wsparcia w ramach działania 4.1.2 w osi 4 – „restrukturyzacji lub reorientacji działalności gospodarczej, lub dywersyfikacji zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa, w drodze tworzenia dodatkowych miejsc pracy poza tym sektorem.”.

W przypadku **śródlądowych terenów zależnych od rybactwa** nie istnieje potrzeba rekonwersji – akwakultura ma w Polsce duże perspektywy rozwoju, również jednym z celów głównych jest jej zrównoważony rozwój. Brak odrębnego podejścia do specyfiki rybactwa śródlądowego prowadzi w ślepy zaułek – nie można wymagać rozwoju branży przy jednoczesnym nacisku na reorientację działalności – ta prowadzi do jej porzucania. Pozostaje więc restrukturyzacja działalności bądź dywersyfikacja poprzez tworzenie miejsc pracy poza rybactwem.

Dywersyfikacja poprzez zatrudnienie poza sektorem. Jest to pierwsza z możliwości potencjalnego wsparcia przedsiębiorstw akwakultury w ramach działania 4.1.2 za pośrednictwem LGR. Jednak trudno jest wymagać dużej aktywności polskich gospodarstw śródlądowych w tym zakresie – z jednej strony skoro istnieją perspektywy rozwoju dla branży, trudno jest dzielić uwagę na dywersyfikację poprzez zatrudnienie poza rybactwem, z drugiej z powodu klasyfikacji prawnej, utworzenie miejsca pracy np. przy podnoszeniu wartości dodanej (przetwórstwie), nie będzie traktowane, jako utworzenie do poza branżą (choć przepisy wspólnotowe definiują to inaczej).

Program operacyjny w odniesieniu do osi 4 jasno definiuje kierunki działań (Program Operacyjny str. 68) „1.1.4. Oś priorytetowa 4. Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa. Biorąc pod uwagę zmniejszające się znaczenie rybołówstwa bałtyckiego oraz potencjalne szanse rozwoju dla produkcji ryb śródlądowych, istotne jest podejmowanie działań na poziomie lokalnym przez obecne tam społeczności, w celu łagodzenia zagrożeń, a także wykorzystanie nowych szans rozwoju oferowanych przez te przemiany. Społeczności lokalne najlepiej potrafią określić swe lokalne potrzeby i włączyć je do lokalnych strategii, które będą wspierane przez EFR. Powinny one zmierzać do poprawy jakości życia i atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa.”

Ponadto Program Operacyjny „Ryby 2007-2013” musi realizować politykę spójności i uwzględniać postulaty ogólnych strategii UE. Jedną z nich jest **strategia lizbońska**, przywołana na str. 69 Programu Operacyjnego :

„(...)d) *promocja działań mających wkład do strategii lizbońskiej; powinny być wspierane działania mające na celu promocję zrównoważonego poziomu zatrudnienia w sektorze*



STOWARZYSZENIE PRODUCENTÓW RYB ŁOSOSIOWATYCH

rybackim, w szczególności poprzez poprawę jakości miejsc pracy, ułatwienie dostępu do zawodu młodzieży i wspieranie innowacji w całym sektorze;

- Tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy to główny skutek spodziewany po wdrożeniu strategii;
- Jakość miejsc pracy poprawiana będzie poprzez kilka działań zmierzających do poprawy warunków i bezpieczeństwa pracy w sektorze rybackim, w tym również w przemyśle przetwórczym;
- Modernizacja sektora mogłaby uczynić go atrakcyjniejszym dla młodzieży;
- Poprawa jakości życia i atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa powinna zachęcać młodzież do pozostawania w sektorze rybackim lub na swoim obszarze, gdzie będą mogli znaleźć zatrudnienie;
- Jedną z głównych trosk Programu Operacyjnego jest innowacja, w szczególności w branży przetwórstwa, jak również rozwój nowych technologii połowowych. Jest to również kluczowy czynnik dla znajdowania nowych odpowiedzi na miejscowe potrzeby poprzez Lokalne Grupy Rybackie wspierane w ramach osi 4." (...)

Aby zapewnić realizację tych postulatów należy zadbać też o wsparcie operacji prowadzących do **utrzymania miejsc pracy w sektorze**, czego nie da się osiągnąć ani za pomocą reorientacji ani dywersyfikacji poprzez tworzenie miejsc pracy poza sektorem.

Restrukturyzacja działalności. Najbardziej oczywistym i atrakcyjnym celem operacji realizowanych przez przedsiębiorstwa akwakultury może być restrukturyzacja prowadzonej działalności. Zgodnie z ekonomiczną definicją poprzez restrukturyzację przedsiębiorstwa rozumiemy szereg działań o charakterze naprawczym, których celem jest poprawa dochodowości przedsiębiorstwa. Restrukturyzacja może obejmować szereg działań – od restrukturyzacji kosztowej, przez technologiczną, zatrudnienia czy redukcję wpływu na środowisko – ważne, aby cel działań ukierunkowany był na poprawę efektów ekonomicznych – co powinno zostać wykazane w uzasadnieniu i biznes planie. Tego typu działania mogą być realizowane poprzez operacje realizowane w związku z prowadzoną działalnością rybacką, trudno jest zrozumieć intensywne poszukiwanie argumentacji za odrzucaniem ich jako niekwalifikowalne w ramach osi 4.

Delegacja prawna. Jak wskazaliśmy powyżej, wszystkie operacje realizowane przy udziale wsparcia z EFR, powinny spełniać cele ogólne WPR i Programu Operacyjnego. Szczegółowe wytyczne i przepisy określone zostały w rozporządzeniach Rady 1198/2006/WE oraz 498/2007/WE, ustawie z dnia 3 kwietnia 2009 roku „o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego” oraz rozporządzeniu Ministra Rolnictwa z 15 października 2009 r. z późn. zmianami. Nadrzędnym przepisem jest rozporządzenie wspólnotowe, zwłaszcza w kontekście operacji kwalifikujących się do wsparcia – również polska ustawa o EFR z 3 kwietnia 2009 roku odsyła w tym zakresie do art. 44 rozp. 1198/2006/WE – Art. 4.3 ustawy :

„4) oś priorytetowa 4 — Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, która obejmuje następujące środki:

a) rozwój obszarów zależnych od rybactwa, w ramach którego mogą być realizowane operacje w zakresie określonym w art. 44 ust. 1 lit. a—g, i oraz j rozporządzenia nr 1198/2006,

b) wsparcie na rzecz współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej, w ramach którego mogą być realizowane operacje w zakresie określonym w art. 44 ust. 1 lit. h rozporządzenia nr 1198/2006;

Przywołany powyżej artykuł 44 definiuje m.in. następujące środki : „(...)

-b) restrukturyzację i reorientację działalności gospodarczej, w szczególności przez propagowanie ekoturystyki, pod warunkiem że działania te nie powodują zwiększenia nakładu połowowego;

- c) działania w zakresie dywersyfikacji poprzez propagowanie zróżnicowanego zatrudnienia rybaków w drodze tworzenia dodatkowych miejsc pracy poza sektorem rybactwa;

- d) podnoszenie wartości produktów rybactwa;



STOWARZYSZENIE PRODUCENTÓW RYB ŁOSOSIOWATYCH

- e) wspieranie infrastruktury drobnego rybactwa i turystycznej oraz usług na rzecz małych społeczności rybackich; (...)"

Rozporządzenie Ministra Rolnictwa z 15 października łączy punkty b i c w jednym zakresie – 4.1.2, co początkowo było źródłem rozbieżnych interpretacji – często łączących warunek reorientacji, restrukturyzacji i dywersyfikacji, jako warunku kwalifikowalności. Układ środków w rozporządzeniu 1198 jednoznacznie wskazuje brak takiej intencji po stronie Komisji Europejskiej, co zostało uporządkowane w nowelizacji do rozporządzenia z dnia 23 listopada, gdzie spójnik „i” został zastąpiony „lub”. W tej sytuacji wydaje się być jasną sytuacją, że do kwalifikowalności operacji wystarczy spełnienie jednego z celów – np. restrukturyzacji działalności podmiotu rybackiego (to że ten zakres wsparcia dotyczy tylko przedstawicieli sektora, wynika zarówno z rozporządzenia polskiego, jak i z 1198/2006/WE – art. 44.4.). Niestety w rozporządzeniu z 15 października nie znalazł się podpunkt 44.1.e (infrastruktura drobnego rybactwa), niemniej ustawa z 3 kwietnia 2009 roku jednoznacznie wskazuje możliwość kwalifikowania takich operacji (odesłanie w art. 3.4 dotyczy całego zakresu ujętego w artykule 44 rozp. 1198/2006/WE), ponadto nawet w polskim rozporządzeniu z 15 października wskazuje się zakres kwalifikujących się operacji, które mogą być wybrane przez LGR :

„§ 25. 1. LGR dokonuje wyboru operacji wymienionych w § 1 pkt 1 lit. a-d zgodnie z art. 45 ust. 4 rozporządzenia nr 1198/2006:

- 1) spośród operacji, które są zgodne z LSROR;*
- 2) na podstawie kryteriów wyboru operacji określonych w LSROR;”*

Przywołany tu artykuł 45.4 rozporządzenia 1198/2006/WE brzmi :

„45.4. Grupa dokonuje wyboru operacji realizowanych w ramach lokalnej strategii rozwoju, które odpowiadają środkom określonym w art. 44. Większość operacji jest prowadzona przez sektor prywatny.”

Oznacza to, że zarówno ustawa o EFR z 3 kwietnia 2009 roku, jak i pośrednio rozporządzenie z 15 października 2009 roku odsyła do art. 44 rozporządzenia 1198/2006/WE w zakresie katalogu kwalifikujących się środków ! Wszelkie, ewentualne sprzeczności pomiędzy szczegółowymi regulacjami zawartymi w rozporządzeniu z 15 października, a tymi zawartymi w rozporządzeniu Rady – nie tylko są sprzeczne z zasadą nadrzędności w tej materii prawa UE nad krajowym, ale i sprzeczne są z polską ustawą o EFR, oraz samym zapisem rozporządzenia w art. 25.1.

Kolejną kwestią jest powoływanie się na art. 44.3 1198/2006/WE, dopuszczający kwalifikowalność w ramach osi 4 operacji charakterystycznych dla osi 1, 2 i 3 :

„3. Wsparcie udzielane zgodnie z ust. 1 może obejmować środki przewidziane w rozdziałach I, II i III, z wyjątkiem środków określonych w art. 23 i 24. Do wsparcia udzielonego dla operacji odpowiadających tym środkom zastosowanie mają warunki i stawki udziału na operację określone odpowiednio w rozdziałach I, II i III oraz w załączniku II.”

Kwestią kluczową okazały się sformułowania „warunki i stawki udziału” – które rzekomo wskazują na konieczność wdrażania takich operacji przez ARiMR. Może być to przykład restrykcyjnego podejścia – szukania argumentów na nie, zamiast na tak. Sam fakt dopuszczenia operacji z zakresu osi od 1 do 3 w osi 4 oznacza otwarcie takiej możliwości, a nie jej uniemożliwienie – co jest zresztą spójne z wykazaną wyżej tezą, że osi 4 powinna dążyć do osiągnięcia celów ogólnych Programu Operacyjnego, wspólnych z innymi osiami. Warunki, o których mowa w art. 44.3 – określone są w rozdziałach I-III rozporządzenia 1198/2006/WE (nie ma tam mowy o udziale ARiMR), stawki udziału określone są w tabeli nr 2 – czyli tabeli intensywności pomocy.

Nawet jeśli przyjmiemy logikę według której „warunki” dla poszczególnych osi ustalane są na podstawie rozporządzeń krajowych, aby osiągnąć efekt otwartego podejścia wystarczy założyć, że cele środków osi 4 w zakresie przedsiębiorstw akwakultury nie pokrywają się z celami środków w osi 2. **Oś 2 nie przewiduje „restrukturyzacji działalności”**, jedynie rozwój i modernizację obiektów chowu i hodowli, dywersyfikację produkcji organizmów wodnych poprzez wprowadzanie nowych gatunków, czy rozwój zrównoważonego chowu i hodowli ryb. Owszem, może dojść do sytuacji, w której ta sama operacja spełniałaby warunki zarówno dla osi 2 jak i 4 – jednak do decyzji beneficjenta



STOWARZYSZENIE PRODUCENTÓW RYB ŁOSOSIOWATYCH

należy decyzja jaki cel sformułuje i gdzie wniosek zostanie złożony. Przyjmując logikę wyłączenia takich operacji należałoby odwrócić sytuację i odrzucać operacje tego typu, jako niekwalifikujące się w osi 2 – z powodu potencjalnego ich kwalifikowania się w osi 4, co byłoby oczywistym absurdem.

W tej sytuacji istnieją dwie możliwości – utrzymywanie restrykcyjnego podejścia opartego na literalnej interpretacji rozporządzenia z 15 października 2009, bez analizy kontekstu wynikającego z prawa wspólnotowego i Programu Operacyjnego – wówczas możemy faktycznie mieć do czynienia z kolizją prawa – wobec której rozporządzenie z 15 października ma najniższą moc prawną, lub zmiana podejścia na możliwie otwarte, konstruowane w oparciu o analizę środków z art. 44 rozp. 1198/2006/WE (co jest zgodne z ustawą o EFR z 3 kwietnia 2009 r.). Uzasadnienie dla kwalifikowania takich operacji dostarcza również szereg dokumentów strategicznych – co zostało zaprezentowane powyżej.

Dzięki otwartemu podejściu możliwe będzie osiągnięcie kilku pozytywnych efektów :

- odbudowanie zaufania dla osi 4 wśród przedstawicieli sektora rybackiego,
- przyspieszenie wdrażania EFR i wydatkowania środków wspólnotowych – co jest bardzo istotne wobec ryzyka korekt finansowych z EFR,
- realizacja ogólnych celów Programu Operacyjnego i postulatów strategii lizbońskiej – w zakresie utrzymania zatrudnienia w sektorze,
- szansa na ponowny udział wsparcia dla śródlądowych terenów zależnych od rybactwa w nowej perspektywie finansowej.

Utrzymanie restrykcyjnego podejścia może doprowadzić do sporów sądowych pomiędzy administracją i beneficjentami oraz utrudnić lub uniemożliwić uzyskanie efektów wymienionych w akapicie powyżej.

Mając powyższe na względzie, Stowarzyszenie Producentów Ryb Łososiowatych zwraca się z uprzejmą prośbą do wszystkich partnerów biorących udział we wdrażaniu osi 4 w Polsce o zastosowanie otwartego podejścia do wdrażania idei LGR, opartego na szerokim kontekście i specyfice sektora, które umożliwi sprawne i rzetelne wdrażanie tego elementu EFR w Polsce przy zadowoleniu wszystkich partnerów – w tym przede wszystkim przedstawicieli sektora rybactwa śródlądowego.

W imieniu Zarządu

Prezes SPRL
Jacek Juchniewicz