



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 2.12.2011
SEC(2011) 1417 окончателен

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

придружаваща

**Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА
СЪВЕТА**

**относно Европейския фонд за морско дело и рибарство [за отмяна на
Регламент (ЕО) № 1198/2006 на Съвета, Регламент (ЕО) № 861/2006 на Съвета и
Регламент (ЕС) № XXX/2011 на Съвета относно интегрираната морска политика**

{COM(2011) 804 окончателен}
{SEC(2011) 1416 окончателен}

1. ИНСТРУМЕНТИ ЗА ПУБЛИЧНО ФИНАНСОВО ПОДПОМАГАНЕ НА ОБЩАТА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РИБАРСТВОТО И ИНТЕГРИРАНАТА МОРСКА ПОЛИТИКА

В периода 2007—2013 г. общата политика в областта на рибарството (ОПОР) разполага със следните финансови инструменти:

- **Европейски фонд за рибарство (ЕФР) (споделено управление)** — основен финансов стълб на ОПОР с бюджет 4,304 млн. EUR;
- **Вторият финансов инструмент (пряко управление)** подпомага: контрола и правоприлагането (345 млн. EUR), събирането на данни и научните становища (360 млн. EUR), управлението (45 млн. EUR) и доброволните и задължителните вноски за регионалните организации за управление на рибарството (РОУР) (9,8 млн. EUR през 2010 г.);
- **Европейски фонд за гарантиране на земеделието (ЕФГЗ) (пряко управление)** — финансира общата организация на пазарите (ООП) за продукти от рибарство и аквакултури (15 млн. EUR на година) и компенсациите за допълнителните разходи, извършени при търговията с продукти от крайно отдалечени райони (15 млн. EUR на година);
- **Финансирането на интегрираната морска политика (ИМП) (пряко управление)** е в размер на 20,4 млн. EUR (за периода 2008—2010 г.). До края на 2011 г. ще бъде приет нов регламент, който понастоящем е в процедура за съвместно вземане на решения, за финансиране на интегрираната морска политика в периода 2011—2013 г.

Вторият финансов инструмент финансира също така споразуменията за партньорство в областта на рибарството. Тези споразумения, подобно на задължителните вноски в РОУР, имат свое собствено правно основание и ще останат извън обхвата на Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР).

2. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

В оценката на въздействието на реформата на ОПОР бе формулирано заключението, че независимо от отбелязания напредък от 2002 г. насам, ОПОР не е успяла да постигне заложените в нея цели за екологична, икономическа и социална устойчивост. Част от неуспеха може да се обясни с финансирането на ОПОР и най-вече с проблемите, свързани с проектирането и механизма за изпълнение на това финансиране, по-специално ЕФР, както и с липсата на ефективност по отношение на съдържанието.

Що се отнася до проектирането, всеки финансов инструмент разполага със свои собствени системи за програмиране, наблюдение, оценка и контрол, и е предмет на отделно договаряне. Това затруднява координацията и постигането на критична маса. Координацията с други структурни фондове чрез т. нар. „демаркационни линии“ също се оказва недостатъчна за постигането на полезно взаимодействие и избягване на дублираните мерки.

Освен това ЕФР не поставя необходимия акцент върху стратегическите приоритети на ОПОР. Оперативните програми (ОП) често се състоят от набор мерки, между които държавите-членки могат да правят своя избор. Много държави дават предимство на инвестиции, които улесняват усвояването на средствата, вместо да съсредоточат усилията си върху приоритетите на ОПОР. За подобно поведение благоприятства отсъствието на изисквания, свързани с изпълнението на тези приоритети, както и неефективните и разнородни действия за наблюдение и оценка — всяка държава-членка разполага със свои собствени показатели и това възпрепятства обобщаването и сравненията.

Наред с това 75 % от ЕФР са разпредени съгласно данните за предишния дял на рибарския сектор в политиката на сближаване. За останалите 25 % (регионите по цел „Несближаване“) разпределението се основава на мащабите на сектора. В резултат на това се наблюдават огромни различия (в някои случаи от порядъка на 30:1) по отношение на подпомагането на глава от населението — те ще бъдат в ущърб на необхванатите от цел „Сближаване“ държави-членки със значителни сектори на рибарството и аквакултурите, докато при други държави-членки големите суми на разпределените финансови средства са съчетани с относително малки мащаби на посочените сектори. Това — наред с продължителния процес на създаване на системи за управление и контрол и на подготовката на ОП, които са предпоставки за изпълнението на ЕФР — е основното обяснение за наблюдаваната в момента ниска степен на усвояване на средства по ЕФР (към октомври 2011 г. делът е 20 %).

Отсъствието на стратегически подход обяснява също така липсата на критична маса при голям брой проекти и твърде ограниченото прилагане на възможностите на ЕФР в областта на околната среда.

Тези проблеми при проектирането се отнасят най-вече до частта от финансирането, свързана със споделеното управление на ЕФР, която представлява основният дял от цялостното финансиране. Най-значимият проблем при инструментите, попадащи в обхвата на прякото управление, се отнася до разпокъсаността на подкрепата за ОПОР и ИМП и значителната административна тежест, свързана с централното бюджетно управление.

Що се отнася до липсата на ефективност, финансирането на ОПОР не е ограничило свръхкапацитета по отношение на опазването на околната среда. Въпреки сумата от 1,7 милиарда EUR, изразходвана за бракуване на кораби от 1994 г. насам, в повечето флотове на ЕС действителният риболовен капацитет не е намалял. Свръхкапацитетът е основната причина за прекомерния улов и за ниската икономическа рентабилност. Също така публичното финансиране оказва доста ограничено въздействие върху високото равнище на изхвърляния при много риболовни дейности в ЕС. Новото предложение за реформа на ОПОР включва забрана на изхвърлянията, като се очаква тя да повиши търсенето на избирателни риболовни уред и нови риболовни техники.

Друг основен фактор за успеха на реформираната ОПОР е наличието на научни становища и икономически данни. В момента има научни становища за 45 % от търговските запаси, за които отговорност носи ЕС; през следващата година този процент трябва да нарасне, за да се гарантира преходът към устойчив риболов. Координацията с данни от другите морски области е слаба, а изискванията не се изпълняват в достатъчна степен.

Аквакултурите са друга област, в която е необходимо да се повиши ефективността на публичните финансови потребности. Следва да се постави по-силен акцент върху стратегическия подход, който насърчава екологосъобразния растеж в сектора на аквакултурите. Също така публичната подкрепа трябва да насърчава услугите по опазване на околната среда на екстензивните аквакултури в уязвимите местообитания (например укрепване на биологичното разнообразие).

На последно място, развитието на морското пространствено планиране на сегашния си етап се оказва недостатъчно за отстраняване на отрицателните икономически и екологични последици от конкуренцията за пространство сред морските дейности.

От **икономическа гледна точка** публичните финансови инструменти не са насочени към преодоляване на изостаналостта по отношение на иновациите в секторите на рибарството и аквакултурите в ЕС (производителността на труда е 25 % под средното за ЕС). Ниското равнище на иновациите отчасти обяснява слабите резултати на европейските флотове и стагнацията в производството на аквакултури през последните 15 години. Тази изостаналост често е свързана с малкия размер на предприятията — 91 % от риболовните предприятия притежават само един риболовен съд, а 98 % от дружествата в сектора на аквакултурите са МСП. Малкият размер ограничава достъпа до финансиране и застраховане.

Изооставането е особено осезателно при маркетинга и предлагането на стоките на пазара. Друга критична област е високото потребление на енергия, по-специално в риболовния сектор.

На последно място, разпокъсаността на морските политики води до пропускането на потенциални полезни взаимодействия и липсата на подходяща подкрепа за научноизследователската дейност, насочена към технологичните иновации. Тя възпрепятства и ясният анализ на областите, предлагащи реален потенциал за растеж в морския сектор.

В **социално отношение** работните места, предлагани от риболовния сектор, са непривлекателни. В много крайбрежни общности риболовните дейности вече не са така важни, както в миналото. Макар на тяхно място да се появяват нови дейности, които са източник на доходи и работни места, някои крайбрежни общности не разполагат с възможности за диверсификация. Освен това новата ОПОР може да доведе до допълнителни краткосрочни загуби на работни места в риболовния сектор и свързаните с него услуги. Следователно в средносрочен план е възможно някои общности да се окажат нежизнеспособни.

3. Кой е ЗАСЕГНАТ?

Основната цел на публичната финансова подкрепа е да се осигури успехът на ОПОР и на ИМП. С оглед на това засегнатите заинтересовани страни са същите като посочените в доклада относно оценката на въздействието на ОПОР:

Заинтересована страна	Описание на заинтересованата страна	Ключови интереси
Сектор на риболова в ЕС	Собственици на кораби, оператори и екипажи.	Запазване на рентабилността и поминъка
Сектор на аквакултурите	Производители на аквакултури	Idem
Зависими предприятия и общности	Предприятия и общности, зависещи от рибарството	Idem. Жизнеспособност на общностите в рибарските райони.
Преработвателен сектор	Преработватели на суровини, внесени или уловени във води на ЕС	Повишаване на добавената стойност. Достъп до надеждни доставки.
Регулатори на сектора	Национални, регионални и местни органи за регулиране на рибарството	Оптимизиране на публичната финансова подкрепа за постигане на целите на политиката. Гарантиране на хранителните доставки.
Изследователска дейност в сектора	Научноизследователски организации, които допринасят за опазването и управлението на запасите	Принос за ефективното управление на риболовния сектор чрез своевременно достъп до висококачествени данни.
Потребители	Потребители на продукти от рибарство и аквакултури	Наличието, цената, качеството и хранителните стойности на продуктите от рибарство с различна степен на екологичен анализ.
Трети държави	Секторът на рибарството, който е в конкуренция с флотите на ЕС. Производители и износители на продукти от аквакултури.	Конфликтни интереси между тези, които разглеждат ЕС като пазар за износ, и местните риболовни общности, които са изправени пред конкуренция от флотите на ЕС при достъпа до местни ресурси.
НПО, гражданското общество и ЕС	НПО, призоваващи за устойчиво управление. Широката общественост с интерес и загриженост за риболова и морската околна среда	Поддържане на рибните популации, биологичното разнообразие и привлекателността за отдих и почивка на океаните, реките и езерата, като същевременно се развива икономически и социално устойчив отрасъл. Ефективни хранителни доставки.

4. ПРАВО НА ДЕЙСТВИЕ

ЕС притежава изключителни пълномощия по отношение на опазването на морските биологични ресурси. Извън тези правомощия (т.е. елементи на ОПОР в сферата на споделената компетентност) се прилагат принципите на субсидиарност и пропорционалност. Предложението за бъдещия бюджет на ЕС е съобразено с принципа на субсидиарност, тъй като акцентът в него е поставен върху „*областите на политиката, в които ЕС може да бъде по-ефективен, като предприема действия на европейско равнище в сегашния контекст на национални мерки за икономии и финансова консолидация*“.

По отношение на рибарските и морските дейности предложението включва нов Европейския фонд за морско дело и рибарство, опиращ се на четири стълба: Интелигентен и екологосъобразен сектор на рибарството, интелигентен и екологосъобразен сектор на аквакултурите, устойчиво и приобщаващо териториално развитие и интегрирана морска политика. Първите три области следва да бъдат предмет на споделено управление, а последната — на пряко централизирано управление. Освен това в ЕФМДР ще бъдат включени съпътстващи мерки в областта на събирането на данни и научните консултации, контрола, управлението, пазарите на риба и рибни продукти (включително по отношение на най-отдалечените региони), доброволните вноски към РОУР и техническото съдействие.

5. ЦЕЛИ НА ЕФМДР

ЕФМДР ще подпомага:

- целите на новата ОПОР, устойчивите и конкурентоспособни сектори на рибарството и аквакултурите,
- развитието на ИМП,
- устойчивото развитие на рибарските райони.

Посредством постигането на тези цели ЕФМДР ще допринесе и за стратегията „Европа 2020“ и по-специално за три водещи инициативи: „Европа за ефективно използване на ресурсите“, „Съюз за иновации“ и „Програма за нови умения и работни места“. Формулирани са следните конкретни цели:

5.1. Конкретни цели, свързани с организацията на ЕФМДР:

- преглед на критериите за разпределение на средствата,
- акцент върху интелигентните и екологосъобразни инвестиции и териториално развитие,
- по-добра стратегия и програмиране,
- насърчаване на колективните подходи,
- създаване на рамка за наблюдение и оценка въз основа на общи показатели,
- въвеждане на по-стриктни условия за подпомагане,
- оползотворяване на полезното взаимодействие между финансовите инструменти на ОПОР и ИМП; опростяване на процеса на отпускане на помощите и намаляване на административната тежест, и
- оползотворяване на взаимодействията с други фондове на ЕС (например LIFE).

5.2. Конкретни цели, свързани със съдържанието на ЕФМДР:

- премахване на неефективните субсидии,
- ограничаване на въздействието, което рибарството оказва върху околната среда,
- принос към управлението и опазването на морските екосистеми и към целите на Рамковата директива за морска стратегия и „Натура 2000“,
- насърчаване на екологосъобразния растеж на сектора на аквакултурата,

- увеличаване на наличната научна информация и данни; координация между данните по отношение на рибарството и ИМП,
- осигуряване изпълнението на ОПОР,
- насърчаване на трансграничното/екосистемно управление на морските басейни на ЕС,
- увеличаване на иновациите,
- опазване здравето на животните и хуманно отношение към тях,
- преодоляване на разпокъсаността при морските политики и принос към усилията за откриване на възможностите за растеж,
- намаляване на потреблението на електроенергия,
- подобряване привлекателността на работните места в сектора и устойчивото развитие на крайбрежните общности.

6. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКАТА

Разработени са три варианта за реформа. В съответствие с реформата на ОПОР и предложението за бъдещия бюджет на ЕС се отхвърлят вариантите „без промяна“ и „запазване на статуквото“. Вариантът „запазване на статуквото“ обаче остава като отправен параметър.

6.1. Общи елементи

Между вариантите за реформа съществуват някои общи елементи, предварително определени в предложението за новата ОПОР и съобщението на Комисията за МФР:

- ЕФМДР е включен в общата стратегическа рамка и обхвата на обща нормативна уредба,
- критериите за разпределение на средствата са съобразени с мащабите на риболовния сектор,
- повечето субсидии за флотите са преустановени,
- ООП е интегрирана в ЕФМДР; от 6-те инструмента за интервенция се запазва само помощта за складиране,
- в ЕФМДР е включена схема за компенсиране на най-отдалечени региони,
- критична маса се постига чрез колективни действия, организации на производители (ОП), други колективни структури и местни инициативни групи по териториално развитие,
- въведени са критерии, основаващи се на: обхвата на допустимостта и съдържанието, спазването на регламентите за контрол и ННН риболов, спазването на задълженията за събиране на данни и изпълнението на изискванията за приемане на националните стратегически планове за аквакултури,

- наблюдението се основава на обща рамка и набор от общи показатели.

Финансовото разпределение за ЕФМДР е 6,692 милиарда EUR (по текущи цени). Въз основа на предварителна оценка неговото разпределение между областите на политиката следва да бъде:

Области	Процент от ЕФМДР за 2014—2020 г.
Прецишна част от ЕФР (от които)	67—70 %
— <i>рибарство</i>	30—35 %
— <i>аквакултури</i>	15—17,5 %
— <i>местно развитие</i>	15—17,5 %
Доброволни вноски в международни организации, включително РОУР	1,5—2,0 %
Събиране на данни и научни становища	7—8 %
Контрол и правоприлагане	10—11 %
Пазарна политика, включително компенсация за най-отдалечените региони	2,5—3 %
Управление	0,8—1 %
ИМП	6—7 %

6.2. Съдържание

Вариант 1: „ЕФР+“ (отговаря на варианти 1 и 1а от оценката на въздействието на реформата на ОПОР) изпитва въздействието на мерките за отстраняване на всички слабости по проектирането и съдържанието, свързани с предишната част ЕФР, включително отмяната на временното и окончателното преустановяване на риболовните дейности, по-стабилно стратегическо планиране (CSF), условия за допустимост, свързани с целите на ОПОР, нова рамка за оценка и наблюдение и приоритетно третиране на колективни проекти. Териториално развитие е засилено и по-добре координирано с други инициативи за местно развитие. Настоящата структура на финансовите инструменти се запазва, въпреки че е положено усилие за по-доброто координиране на техния обхват и цели.

Вариант 2: „ЕФР + интеграция“: В допълнение към вариант 1 в новия фонд са включени всички финансови инструменти на ОПОР, които обаче продължават да се управляват отделно, съгласно настоящите начините за прилагане (споделено или пряко управление). ИМП остава извън бъдещия фонд.

Вариант 3: „ЕФМДР сближаване“: събирането на данни, контролът, ООП и инструментът за най-отдалечените региони се обединяват в ЕФМДР при споделено управление. ИМП е включена в бъдещия фонд.

7. ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ/ ИЗБОР НА ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ

Сравнението на вариантите се основава на анализа на техния потенциал за понижаване на изхвърлянията, преодоляване на изостаналостта в сферата на иновациите и създаване на работни места в крайбрежните общности. Вариант 3 е предпочитан по отношение както на въздействието, така и на рентабилността на действията на ЕС.

	Екологична устойчивост	Икономическа устойчивост	Социална устойчивост	Опростяване и административна тежест	Рентабилност
Запазване на статуквото	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
ЕФР+	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)	(XX)
ЕФР + интеграция	(XX)	(XX)	(XX)	(XXx)	(XXx)
ЕФМДР сближаване	(XXx)	(XXx)	(XXx)	(XXX)	(XXX)

8. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Необходимо е ЕФМДР да разполага със солидна система за наблюдение и оценка. Трябва да съществуват общи изходни показатели, показатели за резултатите и показатели за въздействието, основаващи се на данни, събрани на равнище мярка/програмно ниво и агрегирани на национално или европейско равнище (последното трябва да бъде предмет на договореност между Комисията и държавите-членки).