



Брюксел, 14.9.2020 г.
COM(2020) 494 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Първи доклад относно изпълнението на многогодишния план за запасите от треска, херинга и цаца в Балтийско море и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси

{SWD(2020) 171 final}

ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Развитието на морската среда и на рибните запаси в Балтийско море се определя от дългосрочни тенденции, наблюдавани много преди влизането в сила на многогодишния план (МГП) през 2016 г. **Риболовът в Балтийско море е придобил днешния си вид под влиянието на дългогодишни фактори.** Риболовните дейности са се развивали по относително положителен начин от много години. Въпреки това днес определени запаси, най-вече тези на треска в източната част на Балтийско море, са застрашени от срив, причините за който трябва да се търсят далеч преди 2016 г. Макар прилагането на МГП да доведе до намаляване на риболовния натиск от 2016 г. насам, други фактори, причиняващи смъртност надделяват при определени запаси. По отношение на треската в източната част на Балтийско море учените считат, че екологичните предизвикателства са причина за три пъти по-голяма смъртност, отколкото е самият риболов.

Заинтересованите страни и държавите членки, с които бяха проведени консултации, имат различни мнения относно МГП. Държавите членки считат, че е твърде рано да се оцени отражението на МГП, но виждат потенциал МГП да се превърне в по-съществен инструмент за управление на риболова, тъй като разполага с всички необходими елементи за постигане на съответните цели. Консултативният съвет за Балтийско море (BSAC) и членовете му обаче са по-скоро негативно настроени. Риболовната промишленост би подкрепила по-широко прилагане на горните граници на F_{MSY} по икономически съображения. От друга страна, опитът от миналото показва, че твърде интензивният риболов на запаси, които не са в добро състояние, е недалновиден и води до прекомерен улов и срив на риболова. На свой ред, НПО считат, че горните граници не са в съответствие с максималния устойчив улов (МУУ). Комисията не е съгласна с тази гледна точка, тъй като целият диапазон е в съответствие с МУУ, който представлява дългосрочна икономическа концепция, приета от съзакондателите през 2014 г.

Комисията счита, че многогодишният план за Балтийско море¹ се е доказал като **полезен инструмент за прилагане на Общата политика в областта на рибарството**², особено при определянето на възможностите за риболов. Той осигурява прозрачни правила за съобразено с региона управление на риболова. За рибните запаси, чиято оценка се основава на голямо количество данни (или за които е налице оценка на МУУ) в плана се определят горни граници за годишен общ допустим улов („ОДУ“), като същевременно се позволява **известна гъвкавост по отношение на рибните запаси в добро състояние.** За запасите под натиск, чиито рибни популации в морето са под опасните минимални равнища, с плана се въвежда **предпазен праг.** С него се гарантира, че за запасите под натиск квотите са понижени до минимума и се предприемат допълнителни коригиращи мерки за възстановяването им.

¹ Регламент (ЕС) 2016/1139 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. за създаване на многогодишен план за запасите от треска, херинга и цаца в Балтийско море и за видовете риболов, които експлоатират тези запаси (ОВ L 191, 15.7.2016 г., стр. 1). Наричан по-долу „МГП“.

² Регламент (ЕС) № 1380/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2013 г. относно общата политика в областта на рибарството (ОВ L 354, 28.12.2013 г., стр. 22). Наричан по-долу „Основен регламент за ОПОР“.

Комисията е на мнение, че **съобразените с принципите за устойчиво развитие и понякога трудни решения на Съвета** по отношение на запасите в Балтийско море, станаха **възможни благодарение на рамката, въведена с МГП, съчетаваща предпазен праг и гъвкавост**. Без МГП би било много трудно да се постигне споразумение за коригиращите мерки за подпомагане на възстановяването на запасите под долната граница и квотите вероятно биха били завишени. От друга страна, МГП създаде също възможност за гъвкавост по отношение на запасите в добро състояние, като позволи да се използва горната граница на F_{MSY} като буфер спрямо силното понижаване на квотите. Благодарение на МГП днес всички риболовни дейности или се управляват в съответствие с МУУ, или имат въведени мерки за връщането им в рамките на МУУ, което създаде предпоставки за дългосрочна рентабилност на риболовната промишленост и спомагателните сектори.

Поради това Комисията заключава, че **МГП осигурява стабилен дългосрочен инструмент за прилагане на ОПОР** в Балтийско море, внася **повече яснота при определянето на квотите**, гарантира **коригиращи мерки за запасите под натиск**, прави **процеса на определяне на квоти по-прозрачен** за заинтересованите страни и за държавите членки и **позволява на риболовната промишленост да планира дейността си по-добре**.

1. ВЪВЕДЕНИЕ

Споразумението между Европейския парламент и Съвета от 2014 г. в рамките на междуинституционалната работна група относно многогодишните планове³ проправи пътя за приемането на първия многогодишен план за управление за Балтийско море през 2016 г. В МГП се предвижда Комисията да докладва на съзакондателите относно резултатите и отражението на МГП върху запасите и риболовните стопанства, които експлоатират тези запаси, по-специално по отношение на постигането на целите на МГП. Това е първият доклад по тези въпроси.

Целите на МГП включват: да способства за постигането на целите на ОПОР; риболовът да гарантира възстановяването и поддържането на рибните запаси над нивата, които могат да осигурят МУУ; да допринесе за прекратяване на изхвърлянето чрез избягване и понижаване на нежелания улов и за изпълняване на задължението за разтоварване на сушата за съответните видове, както и за прилагане на екосистемен подход за свеждане до минимум на отрицателното въздействие на риболовните дейности върху околната среда. Работната група изрази съгласие и съзакондателите впоследствие решиха, че целевата смъртност от риболов трябва да се определи като диапазон от стойности (с горна и долна граница), съобразени с постигането на МУУ. Следва да се отбележи, че целият диапазон отговаря на МУУ, който е дългосрочна икономическа концепция. МГП съдържа прозрачни правила за определяне на възможностите за риболов на рибни запаси с направена оценка за постигане на МУУ. Той съдържа също конкретни правила относно контрола и предоставянето на правомощия на Комисията за приемане на делегирани актове по отношение на определени запаси, които са предмет на прилов, изключения от задължението за разтоварване на сушата и технически мерки.

МГП обхваща като целеви видове треската, херингата и цацата, както и прилова на писия, камбала, калкан и средиземноморски калкан⁴. Целевите видове представляват около 95 % от общия улов в Балтийско море.⁵ Регламентите на Съвета относно годишните възможности за риболов в Балтийско море определят годишни ОДУ и национални квоти както за целевите запаси, така и за писия и сьомга.

МГП беше приложен за първи път за риболовния сезон, започващ на 1 януари 2017 г. Като първи по рода си, МГП за Балтийско море се превърна в образец за последващите МГП за Северно море, западните води и западно Средиземно море. Натрупаният опит от прилагането на МГП за Балтийско море беше използван за неговото подобряване и за съставянето на последващите МГП.

Настоящият доклад се основава на най-актуалното становище на ICES за съответните запаси в Балтийско море⁶, на извънредно специално становище, поискано от ICES⁷, на

³ Документ 8529/14 Limité Pêche 117, Codex 1004 от 3 април 2014 г., Съвет на Европейския съюз.

⁴ За балтийската сьомга Комисията предложи многогодишен план в документа COM(2011) 470 окончателен от 12.8.2011 г.

⁵ Становище на Международния съвет за изследване на морето (ICES) от 2019 г. — Обзор на риболовните дейности в екорегiona на Балтийско море от 2 септември 2019 г., стр. 5.

⁶ Данните са налични на адрес <http://www.ices.dk/community/advisory-process/Pages/Latest-advice.aspx>.

извършения анализ от страна на Научния, технически и икономически комитет по рибарство (НТИКР) на Комисията⁸, на националните отчети за 2018 г. относно задължението за разтоварване на сушата⁹, както и на информацията за разположение на Комисията. Допълнително бяха проведени консултации с групата на държавите членки от региона на Балтийско море (BaltFish) и Консултативния съвет за Балтийско море (BSAC) и неговите членове¹⁰. Съответно в настоящия доклад са представени новостите в съответните области на прилагане на МГП и стремежът е в него да бъдат представени някои изводи след три цели години на прилагане (2017—2019 г.), както и да бъдат определени възможностите за риболов съгласно МГП за четири последователни години (2017—2020 г.).

2. РАЗВИТИЯ В СЪОТВЕТНИТЕ ОБЛАСТИ

В доклада се разглеждат промените от 2016 г. насам в пет основни области: равнища на риболов, изхвърляне на улов, екосистемен подход, регионално сътрудничество и социално-икономически аспекти

2.1. ВЪЗМОЖНОСТИТЕ ЗА РИБОЛОВ, ОПРЕДЕЛЕНИ ОТ 2017 Г. НАСАМ

До 2019 г. имаше налична оценка на МУУ за седем от осемте запаса — такава оценка липсваше за треската в източната част на Балтийско море. През 2020 г. вече нямаше оценка и за херингата в Ботническият залив.

В четирите процедури за определяне на ОДУ от влизането в сила на МГП през юли 2016 г. трябваше да се определят общо 32 ОДУ, обхванати от МГП, от които 24 казуса бяха ясни, а 8 изискваха допълнителни контекстуализиране¹¹.

За 23 от 24-те ясни казуса Комисията предложи ОДУ на равнището на F_{MSY} или близо до долната граница на F_{MSY} . В един случай (херинга в централната част на Балтийско море за 2019 г.) Комисията предложи в съответствие с МГП ОДУ на горната граница на F_{MSY} , което беше прието от Съвета. В посочените по-горе 24 казуса Съветът прие предложението на Комисията за 16 от тях, в два случая реши да определи ОДУ под предложеното от Комисията равнище (цаца за 2017 г. и херинга в централната част за 2018 г.), в пет случая повиши равнището на ОДУ в рамките на приложимите диапазони на F_{MSY} съгласно МГП (херинга в Рижкия залив за 2017 г., херинга в западната част и в Ботническият залив за 2018 г., треска в западната част за 2019 г. и цаца за 2020 г.). В

⁷ Становище на ICES от 2019 г. — sr.2019.15 от 27 юни 2019 г.

⁸ Решение на Комисията 2016/C 74/05 от 25 февруари 2016 г. относно създаването на Научен, технически и икономически комитет по рибарство (ОВ С 74, 26.2.2016 г., стр. 4).

⁹ Доклад от 60-то пленарно заседание на НТИКР (PLEN-19-01), точка 6.2, стр. 18—33; Извънреден договорен доклад „Оценка на годишните отчети на държавите членки относно задължението за разтоварването на суша (за 2018 г.), март 2019 г.“, съпътстващ документ към доклада от пленарното заседание.

¹⁰ Въпросникът и отговорите са включени в работния документ на службите на Комисията SWD(2020)XXX, който придружава този доклад.

¹¹ В приложението към работния документ на службите на Комисията, придружаващ настоящия доклад, се съдържа подробна таблица.

последния случай, отнасящ се до вид, който е предмет на прилов, той увеличи ОДУ над предпазното становище (писия за 2018 г.), докато за всички други години ОДУ беше определен съгласно съчетанието от МУУ и предпазното становище.

Осемте случая, при които са налице особени обстоятелства, са треска в западната част за 2017 г. и 2018 г., херинга в западната част за 2019 г. и 2020 г., както и треска в източната част за целия период. Те са описани по-долу.

2.1.1. Треска в западната част

От години е известно, че в зона 24, която е част от зоната за управление на треска в западната част, се намират значителни количества треска от източната част. През 2015 г. ICES успя да оцени количествено това явление и представи възможни варианти за управление. Тези варианти имаха пряко отражение върху относителната стабилност, но държавите членки от региона на Балтийско море не успяха да се договорят за бъдещи действия. И в двата случая Комисията впоследствие предложи ОДУ на равнището на F_{MSY} (което съответства на 35 % и 88 % понижение в сравнение с ОДУ за предходната година) въз основа на наличието на треска от източната и от западната част в зоната на управление. Съветът определи ОДУ за 2017 г. с 56 % по-нисък в сравнение с ОДУ за 2016 г. За 2018 г. Комисията отново взе под внимание наличието на двата запаса треска и предложи да се запази равнището на ОДУ за 2017 г., което беше прието от Съвета. Допълнително, тъй като количествата риба в морето са под $V_{trigger}$ от много години, Комисията предложи и Съветът прие налагането на забрани през периодите на хвърляне на хайвер, както и таван на улова за любителския риболов. По отношение на ОДУ за 2019 г. следва да се отбележи, че в научното становище беше посочен много широк диапазон (от +30 % до близо +400 %). Комисията предложи стойността от долната граница, тъй като в научното становище беше посочено, че запасите разчитат само на едно добро годишно поколение; Съветът определи ОДУ в долната част от диапазона при увеличение от 70 %. За 2020 г., следвайки становището на ICES, че количеството риба в добрия годишен възрастов клас трябва да се занижи с 54 %, Комисията предложи ОДУ да се определи на най-ниската стойност, представляваща занижение с 68 % в сравнение с ОДУ за 2019 г. Съветът определи ОДУ в долната част от диапазона, като го занижи с 60 %.

2.1.2. Треска в източната част на Балтийско море

За треската в източната част на Балтийско море нямаше оценка на МУУ през периода, обхванат в настоящия доклад, и до 2019 г. ICES препоръчваше всяка година да се занижи ОДУ за треската в източната част на Балтийско море въз основа на предпазното становище. За 2017 г. Комисията предложи ОДУ от -39 % в съответствие с препоръките на ICES относно наличието на треска в източната част на Балтийско море в зоната на разпространение. Съветът определи ОДУ от -25 % в сравнение с ОДУ за 2016 г. За 2018 г. Комисията взе под внимание състоянието на запаса в зоната на разпространение и предложи занижение на ОДУ с 28 %, което представлява равнище на ОДУ малко над препоръките на ICES. Съответно, Комисията предложи ОДУ за западните запаси да се

запази, с което фактически определи равнището му под това на F_{MSY} . Съветът понижи ОДУ за източните запаси с 8 % в сравнение с ОДУ за 2017 г. За 2019 г. Комисията предложи и Съветът прие ОДУ, който отговаря на 15 % понижение в сравнение с ОДУ за 2018 г. Определените от Съвета ОДУ за трите години бяха всичките над препоръчаното равнище в предпазното становище на ICES.

За 2020 г. становището на ICES беше много по-строго и за първи път съдържаше препоръка за нулев улов. Затова Комисията се постара да изготви предложение, в което се взема под внимание действителното състояние на смесения риболов в Балтийско море, при който треската от източната част на Балтийско море е неизбежен прилов в повечето други риболовни дейности. Затова тя предложи налагането на забрана на целевия риболов на треска в източната част на Балтийско море и позволяването само на ограничителен ОДУ за прилов в размер на 2000 t (т.е. -92 % в сравнение с ОДУ за 2019 г.). Този ограничителен ОДУ за прилов покрива неизбежния прилов на треска от източната част при други видове риболов, така че да може да бъде продължена дейността им. Това беше съчетано с коригиращи мерки, изисквани съгласно МГП, като забрана на риболова по време на размножаването за всички флотове, извършващи риболов на треска в източната част на Балтийско море. Съветът прие предложението на Комисията. Предвид сложната ситуация по отношение на запасите, Комисията предложи изменение на МГП за Балтийско море за подсилване на някои мерки за управление и за да се предложи на някои оператори да изведат от експлоатация своите плавателни съдове и да напуснат окончателно отрасъла¹².

2.1.3. Херинга в западната част на Балтийско море

ОДУ за херинга в западната част на Балтийско море от много години се определяше в съответствие с МУУ до 2018 г. През 2018 г. ICES извърши нова оценка на запасите и стигна до заключение, че биомасата на запасите е под опасното гранично равнище V_{lim} . Тъй като никакъв положителен ОДУ не би позволил възстановяването на запасите над V_{lim} през следващата година, за 2019 г. ICES издаде становище за нулев улов. Комисията потърси балансирано решение, като същевременно предложи достатъчно нисък ОДУ, който да допринесе за възстановяването на запасите. Като приложи правилата на МГП, Комисията предложи за 2019 г. занижаване на ОДУ с 44 % (т.е. до долната граница на F_{MSY}) в съчетание с коригиращи мерки съгласно изискванията на МГП за допълнително понижаване с 19 процентни пункта. В съответствие с МГП Съветът понижи ОДУ с 48 % в сравнение с ОДУ за 2018 г. За 2020 г. Комисията предложи занижаване на ОДУ с 42 % (т.е. до долната граница на F_{MSY}) в съчетание с коригиращи мерки за допълнително понижаване с 29 процентни пункта. Според ICES това би възстановило запасите над V_{lim}

¹² Предложение СОМ(2019) 564 от 31 октомври 2019 г. на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Регламент (ЕС) 2016/1139 по отношение на въвеждането на пределни граници на риболовния капацитет за запаса от треска в източната част на Балтийско море, събирането на данни и мерките за контрол в Балтийско море, и на Регламент (ЕС) № 508/2014 по отношение на окончателното преустановяване на риболовните дейности на флотове, извършващи риболов на треска в източната част на Балтийско море.

до 2022 г. В съответствие с МГП Съветът определи ОДУ на равнище, съответстващо на 65 % занижение спрямо ОДУ за 2019 г. Тези решения показват, че Съветът е взел трудни, макар и необходими решения, и те са станали възможни благодарение на по-дългосрочната рамка за възстановяване в МГП, съчетаваща ограничителни ОДУ с допълнителни коригиращи мерки.

2.1.4. Обобщение

През 2016 г. три от седемте ОДУ за запаси с оценка на МУУ бяха съгласувани с препоръките за МУУ — херинга в западната и централната част на Балтийско море и писия. От 2017 г. до 2019 г. шест ОДУ бяха съгласувани с МУУ ежегодно — с изключение на треската в западната част на Балтийско море през 2017 г., на писията през 2018 г. и на херингата в западната част на Балтийско море през 2019 г., тъй като за нея беше получено становище за нулев улов поради това, че биомасата на запаса беше под безопасните биологични граници. По принцип риболовна дейност, която получава становище за нулев улов, не е в съответствие с МУУ и приоритет получава възстановяването на запасите. Едва след възстановяване на запасите отново възниква въпросът какъв ОДУ може да бъде установен съгласно становището за МУУ на ICES и според МГП. За 2020 г. пет от шест ОДУ за запаси с оценка на МУУ бяха съгласувани с МУУ — това не беше постигнато за херингата в западната част, тъй като за нея отново беше получено становище за нулев улов.

Заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации, изразиха разнопосочни мнения относно ролята на МГП по отношение на определянето на ОДУ. Според националните администрации МГП е допринесъл за процеса, като същевременно подчертаха значимостта на аналитичните оценки на запасите и въздействието на колебанията на годишна основа на препоръчителните нива на ОДУ, както и на факторите, които не са свързани с риболовните дейности. Според Консултативния съвет за Балтийско море (BSAC) МГП не е удовлетворил никого, някои членове дори смятат, че той има обратен ефект. Съществуват две линии на аргументация в подкрепа на тази оценка — за някои МГП е твърде строг, понеже не позволява достатъчно увеличаване на ОДУ в определени ситуации, докато други членове твърдят, че МГП е прекалено гъвкав и следователно не гарантира, че всички ОДУ са съгласувани с МУУ най-късно до 2020 г.

Комисията не споделя гледните точки, изразени в рамките на Консултативния съвет за Балтийско море (BSAC). След анализ на горепосоченото е очевидно, че МГП е улеснил договарянето по отношение на възможностите за риболов и коригиращите мерки, осигурявайки ясен набор от правила, които Комисията да следва в предложенията си и които Съветът да спазва при вземането на решения. Придържането към подробните правила, изложени в МГП, позволи вземането на последователни решения, съобразени с целите на ОПОР, и бяха постигнати резултати — очаква се например запасите от треска в западната част да се възстановят през 2020 г., а тези от херинга в западната част са започнали да се възстановяват.

2.2. ЗАДЪЛЖЕНИЕ ЗА РАЗГОВОРВАНЕ НА СУШАТА И ИЗХВЪРЛЯНЕ НА УЛОВ

Една от ключовите цели на реформираната ОПОР е да се изпълнява задължението за разтоварване на сушата и постепенно да се прекрати изхвърлянето на улов, като се избягва и намали нежеланият улов. Задължението за разтоварване на сушата важи за видове, обхванати от ОДУ. В Балтийско море задължението за разтоварване на сушата влезе в сила на 1 януари 2015 г. за треска, херинга, цаца и съомга, а за писия — на 1 януари 2017 г.

В член 7 от МГП се съдържат по-подробни разпоредби, свързани с изпълняването на задължението за разтоварване на сушата. С него се предоставят на Комисията правомощия да приема делегирани актове за изключения в случаите на видове с висок процент на оцеляване, изключенията *de minimis*, специфични разпоредби относно документирането, както и за установяването на минимални референтни размери за опазване¹³. Освен това в МГП се посочва, че задължението за разтоварване на сушата не важи за любителския риболов.

Според оценки на ICES¹⁴ практиките за изхвърляне на улов едва ли са се променили значително от влизането в сила на задължението за разтоварване на суша: изхвърлянето на пелагични видове продължава да е незначително; за другите риболовни дейности официално отчетеният изхвърлен улов е занижен почти до нулев, но незаконното изхвърляне на улов продължава. НТИКР в своята оценка на годишните доклади на държавите членки за 2018 г. относно задължението за разтоварване на сушата¹⁵ посочи, че за Балтийско море съответните регионални органи са проявили инициативност и са разработили подходи за подобряване на прилагането на задължението за разтоварване на сушата. НТИКР посочи обаче също, че количествените данни за морските басейни са все още твърде ограничени, за да позволят оценяване на промените в количествата изхвърлен улов. Освен това са налице признаци, че работните практики на риболовната промишленост в открито море не са се променили, което предполага, че е слабо вероятно изхвърлянето на улов да се е понижило.

Заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации, споделят възгледите на ICES относно текущото изхвърляне. Според тях контролът следва да се подобри. Някои заинтересовани страни с право подчертават, че този контрол е в обхвата на Регламента за контрол на ОПОР (ЕО) № 1224/2009¹⁶, а не на МГП. Според други по-честото използване

¹³ С член 15 от Регламент (ЕС) 2019/1241 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година за опазване на рибните ресурси и защита на морските екосистеми чрез технически мерки, за изменение на регламенти (ЕО) № 1967/2006, (ЕО) № 1224/2009 на Съвета и на регламенти (ЕС) № 1380/2013, (ЕС) 2016/1139, (ЕС) 2018/973, (ЕС) 2019/472 и (ЕС) № 2019/1022 на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕО) № 894/97, (ЕО) № 850/98, (ЕО) № 2549/2000, (ЕО) № 254/2002, (ЕО) № 812/2004 и (ЕО) № 2187/2005 на Съвета (ОВ L 198, 25.7.2019 г., стр. 105) също се предоставят правомощия.

¹⁴ Вж. бележка под линия 5, стр. 7—8; Становище на ICES 2019 г. — Обзор на екосистемата на екорегiona на Балтийско море, 12 декември 2019 г., стр. 8.

¹⁵ Вж. бележка под линия **Error! Bookmark not defined.**

¹⁶ Регламент (ЕО) № 1224/2009 на Съвета от 20 ноември 2009 г. за създаване на система за контрол на Съюза за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството (ОВ L 343, 22.12.2009 г., стр. 1).

на горната граница на F_{MSY} при определяне на ОДУ би допринесло за намаляване на изхвърлянето, докато НПО не желаят да използват горните граници изобщо. Всички участници са на мнение, че реалните равнища на изхвърляне са останали относително постоянни от влизането в сила на задължението за разтоварване на сушата.

Комисията счита, че нерешеният проблем с изхвърлянето се дължи на първо място на липсата на контрол и правоприлагане от страна на органите в държавите членки и той трябва да бъде решен в рамките на системата за контрол на риболова на ЕС. Не е било предвидено МГП за Балтийско море да разреши този проблем.

2.3. ЕКОСИСТЕМЕН ПОДХОД

В член 2, параграф 3 от Основния регламент за ОПОР се посочва, че ОПОР трябва да прилага екосистемния подход за управление на риболова, за да се намали отрицателното въздействие на риболовните дейности върху морската екосистема. В член 3, параграф 3 от МГП е предвидено, че МГП трябва да е съгласуван със законодателството на ЕС за околната среда и по-специално с целта за постигане на добро екологично състояние до 2020 г. съгласно изискването на Рамковата директива за морската стратегия 2008/56/ЕО (наричана по-долу „РДМС“)¹⁷. РДМС предвижда единадесет качествени дескриптори за определяне на добро състояние на околната среда. МГП има за цел да гарантира, че условията на дескриптор 3 (като най-уместен за управление на риболова) са били изпълнени, и да допринесе за изпълняването на другите приложими дескриптори пропорционално на относителната роля на риболовните дейности.

Дескриптор 3 е пряко свързан с определянето на възможностите за риболов. Той гласи: „Популациите на всички риби и ракообразни, които са обект на промишлен риболов, са в безопасните биологични граници, като наблюдаваното разпределение по възраст и размер е показателно за наличието на здрава популация“. Риболовните дейности имат отношение към дескрипторите биологично разнообразие (1), хранителни мрежи (4), цялостност на морското дъно (6) и морски отпадъци (10). Въздействието на риболова върху другите дескриптори е в най-добрия случай непряко и/или несъществено¹⁸.

Въздействието на риболовните дейности върху популацията от морска свиня в Балтийско море е причина за сериозна загриженост. Удавянето в риболовни уреди се счита за основна причина за антропогенна смъртност при тези бозайници. Като се има предвид, че предполагаемата популация е 447 индивида, тези животни понастоящем са включени в списъка на сериозно застрашените¹⁹. Комисията е на мнение, че държавите членки от региона на Балтийско море не са предприели достатъчни действия, за да защитят тези

¹⁷ Директива 2008/56/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 17 юни 2008 г. за създаване на рамка за действие на Общността в областта на политиката за морска среда, (ОВ L 164, 25.6.2008 г., стр. 19).

¹⁸ Въвеждане на чужди видове (2), предизвикана от човека еутрофикация (5), хидрографски условия (7), концентрации на замърсителите в морето (8), концентрации на замърсителите в рибата и в други морски хранителни продукти (9), въвеждане на енергия, в това число и подводен шум (11).

¹⁹ Вж. бележка под линия 14 (Обзор на екосистемата), стр. 18.

животни, и ще обмисли спешни мерки, които могат да бъдат обосновани и са препоръчителни от научна гледна точка.

ICES потвърждава, че екосистемата на Балтийско море търпи сериозни изменения и не е балансирана. Множество видове и местообитания в Балтийското море не са в добро екологично състояние поради човешкото въздействие върху морската среда²⁰. Петте най-значими фактора, които представляват екологично предизвикателство за Балтийско море са обогатяването с хранителни вещества и органична маса, риболовът, изхвърлянето на замърсители, въвеждането на чужди видове, абразията и загубата на субстрат.

2.4. РЕГИОНАЛНО СЪТРУДНИЧЕСТВО

За да бъдат отчитани в по-голяма степен различията между разнообразните морски басейни и за по-добра интеграция на заинтересованите страни в управлението на риболовните дейности, през 2004 г. ЕС въведе регионални консултативни съвети²¹. Консултативният съвет за Балтийско море (BSAC) беше създаден през март 2006 г. Основната му цел е да представя препоръки за управлението на риболова в Балтийско море. Той се състои от организации, представляващи риболовните дейности, и други заинтересовани групи, засегнати от ОПОР (напр. екологични организации, организации за спортен и любителски риболов)²².

Реформата на ОПОР през 2013 г. подсили допълнително това регионално измерение и отговорността за управлението на риболовните дейности. Ролята и функцията на консултативните съвети беше интегрирана в Основния регламент за ОПОР²³. С консултативните съвети трябва да се провеждат консултации по определени въпроси, и по-специално относно съвместните препоръки на държавите членки, и становищата им следва да се вземат под внимание. Различията в приеманите мерки се нуждаят от обосновка. Комисията и държавите членки могат да се консултират с консултативните съвети по всяка мярка, а консултативните съвети могат да издават препоръки и да съобщават за проблеми, свързани с управлението на риболова и социално-икономическите аспекти, както и с тези на опазването.

Засилената регионализация позволява също така на държавите членки да представят съвместни препоръки по въпроси, за които Комисията има правомощие да приема делегирани актове, т.е. за необходими мерки за опазване, технически мерки и за планове за премахване на изхвърлянето на улов. За тази цел държавите членки от региона на Балтийско море създадоха в края на 2013 г. Форума за риболов в Балтийско море

²⁰ Вж. бележка под линия 7, стр. 1; бележка под линия 14 (Обзор на екосистемата), стр. 3.

²¹ Решение 2004/585/ЕО на Съвета от 19 юли 2004 г. относно създаване на регионални консултативни съвети в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОВ L 256, 3.8.2004 г., стр. 17).

²² <http://www.bsac.dk/BSAC/About-the-BSAC>.

²³ Членове 43—45 от Регламент (ЕС) 1380/2013. Освен това бяха определени по-подробни правила за функционирането на консултативните съвети посредством Делегиран регламент (ЕС) 2015/242 на Комисията от 9 октомври 2014 г. за определяне на подробни правила относно функционирането на консултативните съвети в рамките на общата политика в областта на рибарството (ОВ L 41, 17.2.2015 г., стр. 1).

(BaltFish)²⁴. Основната цел на BaltFish е да се подобри координацията и сътрудничеството по отношение на управлението на риболова сред държавите членки, които са част от него, и да се развие сътрудничеството с другите основни заинтересовани страни в региона. Той има две работни нива: група на високо равнище, съставена от директори на риболовни организации в държавите членки със съответните длъжностни лица от Комисията и Семинар на форума, съставен от представители от държавите членки, Комисията, Консултативния съвет за Балтийско море (BSAC) и съответните междуправителствени организации и други заинтересовани страни.

Заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации, не са убедени в предимствата на МГП по отношение на регионалното сътрудничество. Държавите членки са на мнение, че регионалното сътрудничество е претърпяло положително развитие, като същевременно подчертават, че особено изготвянето на съвместни препоръки би могло да се подобри. Идеята за съвместни препоръки като съобразен с регионалните особености инструмент среща разбиране, но подготвянето им често изисква времеемко предварително проучване. Освен това приемането на делегирани актове също отнема време поради различните научни и административни стъпки на процеса. Освен всичко друго, важна роля играе и контролът от страна на Съвета и на Европейския парламент. Държавите членки посочват, че вероятно са необходими по-формални структури за регионалните групи, каквито не са предвидени в МГП. Това би обяснило защо заинтересованите страни считат, че МГП не е спомогнал за развитието на регионализацията.

Консултативният съвет за Балтийско море (BSAC) споделя мнението, че МГП не е подобрил регионалното сътрудничество. По-специално той изразява съжаление, че BaltFish не отделя достатъчно време за въпросите, които не са свързани с годишните възможности за риболов.

Комисията счита, че МГП осигурява необходимата правна рамка и че държавите членки е трябвало през изминалите години да се възползват по-добре от регионализацията, като разработят повече съвместни предложения и като се допитват до консултативните съвети и другите заинтересовани страни по въпроси, свързани с Балтийско море. Основните проблеми, например по-устойчивото управление на треската в източната част на Балтийско море или предприемането на действителни мерки за защита на силно застрашените морски свине, не се разглеждат колективно.

2.5. СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКИ АСПЕКТИ

Като цяло риболовът в Балтийско море е доходоносен, макар разтоварванията на сушата и стойността им да се е понижала, най-вече поради спадането на цените на треската. На този етап няма налични данни за развитието от 2018 г. насам, но екологичната ситуация, намалените количества треска в източната част на Балтийско море и текущата санитарна ситуация със сигурност имат отрицателно въздействие.

Заинтересованите страни, с които бяха проведени консултации, твърдят, че е налице обратна зависимост между прилагането на МГП и социално-икономическото развитие

²⁴ Меморандум за разбирателство относно принципите и работните методи на Форума за риболов в Балтийско море (BaltFish) от 13 декември 2013 г., <http://www.bsac.dk/BSAC-Resources/Documents-section/BALTFISH>.

поради отрицателното развитие на запасите. Представителите на риболовната промишленост твърдят, че основният недостатък на МГП е липсата на социално-икономически съображения, както и строгостта при определяне на ОДУ, тъй като секторът счита, че условията за прилагане на горните граници следва да са по-леки, така че горните граници да се прилагат по-често. От друга страна, НПО твърдят, че вземането на социално-икономическите съображения под внимание при определянето на ОДУ не е достатъчно добре документирано и че прилагането на горната граница на F_{MSY} е равносилно на „прекомерен улов“. Те считат също, че „прекомерният улов“ е довел до отрицателни социално-икономически развития. Държавите членки подчертават, че горната граница може да се използва поради социално-икономически причини.

Комисията е на мнение, че МГП има благоприятно въздействие. Различията в състоянието на рибните запаси и на риболовните дейности не се дължи толкова на прилагането на МГП, колкото на причините, които са били налице много преди влизането в сила на МГП, т.е. на екологични фактори и по-специално на неустойчивия риболов, които с времето действително са навредили социално-икономически на рибарите, които заплащат за това висока цена и чиято прехрана зависи от риболовните дейности. Само устойчивите риболовни практики и подходящата защита на околната среда могат да осигурят в дългосрочен план жизнеспособността на рибарските общности. Това именно осигурява правната рамка на МГП.

Най-сетне, трябва да се отбележи, че разпоредбите на Регламента за Европейския фонд за морско дело и рибарство (ЕФМДР)²⁵ поддържат целите на ОПОР, а следователно и изпълнението на МГП. В този контекст държавите членки използват ЕФМДР по-специално за подкрепа на развитието на един по-избирателен риболов, за съфинансиране на дейностите за контрол и правоприлагане по отношение на риболова и за понижаване на социално-икономическото въздействие върху рибарите на някои мерки за опазване. Въз основа на докладваното от държавите членки Комисията предоставя годишен доклад за прилагането на ЕФМДР²⁶.

²⁵ Регламент (ЕС) № 508/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 15 май 2014 г. за Европейския фонд за морско дело и рибарство и за отмяна на регламенти (ЕО) № 2328/2003, (ЕО) № 861/2006, (ЕО) № 1198/2006 и (ЕО) № 791/2007 на Съвета и Регламент (ЕС) № 1255/2011 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 149, 20.5.2014 г., стр. 1).

²⁶ За най-актуалния проектодоклад вж. https://ec.europa.eu/fisheries/sites/fisheries/files/2019-11-26-emff-implementation-report_en.pdf.