

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 14.11.2008
SEC(2008) 2761

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

придружаващ

Предложението за

РЕГЛАМЕНТ НА СЪВЕТА

за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

{COM(2008) 721 окончателен}
{SEC(2008) 2760}

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

В рамките на подготовката на своето предложение за реформа на режима за контрол в рамките на настоящата обща политика в областта на рибарството (ОПОР) Комисията изготви настоящата задълбочена оценка на въздействието с цел да анализира възможните последици от някои варианти за отстраняване на наличните в момента слабости на режима за контрол на рибарството в ЕС. Системата за контрол на ОПОР показва в момента съществени слабости, идентифицирани както от Европейската комисия¹, така и от Европейската сметна палата² и не е толкова ефикасна, колкото би могла да бъде. Поради това е важно да се изгради една последователна и ефективна система за контрол, осигуряваща пълно прилагане и съвместимост с правилата на ОПОР, за да бъде гарантирана устойчива експлоатация на живите водни ресурси.

С оглед на това Комисията предложи някои промени, които трябва да донесат подобрение, и този доклад представлява оценка на вероятните въздействия на тези промени върху ефективността и ефикасността на контрола и съвместимостта и вероятността за постигане на максимална полза от настоящи и бъдещи инвестиции, по-специално за възстановяване на запасите, с цел запазване на устойчивостта на промишлеността.

Бяха проведени широки консултации с държавите-членки, рибарския сектор и всички заинтересовани страни с цел да се събере необходимата за извършване на подходящ анализ и разработка на различни варианти информация и да се позволи на заинтересованите страни да дадат своя принос в началния етап на дискусиата. Освен това Комисията използва външни експертни ресурси за проучване на варианти, основаващи се на седем запаса, повечето от които са предмет на планове за възстановяване, за да обоснове някои от аргументите в настоящия доклад.

В доклада са разгледани следните варианти:

- *Вариант 1: Без промяна в политиката. Продължаване на настоящата политика и концентриране върху прилагането и правоприлагането на съществуващата рамка*

Подвариант 1: Без промяна в политиката, запазване на настоящото положение

Основното допускане за този подвариант е, че настоящата политика за контрол е достатъчна, за да гарантира съобразено с целите на ОПОР поведение, и че основният проблем е лошото прилагане на съществуващите регулаторни изисквания от страна на държавите-членки. В множество случаи Комисията е изразявала сериозна загриженост относно липсата на достатъчни действия в тази насока от страна на държавите-членки³. Възможно е, в отговор на тази загриженост, акцентът да бъде поставен върху по-доброто прилагане на вече съществуващото законодателство. Това обаче не би премахнало значителните слабости на съществуващата система като сложността на законовата рамка, липсата на общи стандарти за инспекции, липсата на хармонизирана и в достатъчна степен възпираща система от санкции или ограничеността на

¹ Доклад на Комисията до Съвета и Европейския парламент за наблюдението на прилагането на общата политика в областта на рибарството от държавите-членки през 2003-2005 г. - COM(2007) 167, 10.4.2007 г.

² Специален доклад № 7/2007 на Сметната палата относно системите за контрол, инспекция и санкции във връзка с разпоредбите за опазване на рибните ресурси на Общността.

³ COM(2007) 167.

ресурсите на Комисията, като в резултат не може да се очаква положението да се подобри.

Подвариант 2: Прилагане и правоприлагане на съществуващата рамка чрез регламенти за прилагане

Основното допускане при този подвариант като алтернатива на запазването на досегашното положение без промени е, че ударението се поставя върху приемането на все още липсващо законодателство. Фактът, че много от разпоредбите за прилагане все още не са приети, безспорно пречи на първоначалния регламент за контрола да разгърне пълното си действие. Този подход обаче означава въвеждането на допълнителни слоеве от правила, добавени по некоординиран начин към съществуващата вече усложнена рамка, в отговор на изолирани политически искания или спешни ситуации в рибарството. Дори приемането на всички разпоредби по прилагането не би позволило изграждането на нов подход към контрола и инспекциите. Вместо това допълнителните разпоредби ще засилят раздробеността на настоящите правила и ще доведат до още по-сложно законодателство. Движението в порочния кръг от некачествени данни, които не позволяват надеждна научна оценка, което от своя страна води до неправилни управленски решения и свръхексплоатация, ще продължава. С изключение може би на няколко запаса, подлежащи на възстановяване, които са обект на специални условия, тенденцията за намаляване на квотите ще продължава по принцип. Възможностите на Комисията и нейните инспектори ще останат ограничени. Тази ограниченост на възможностите на Комисията ще се допълва и занапред от продължаващата снизходителност от страна на националните правни системи към нарушенията, незадоволителните ответни мерки поради правни или процедурни причини и непълната информация за санкциите и предишни случаи на неспазване на правилата.

- *Вариант 2: Преработка на Регламента за контрол заедно с Кодекс за поведение*

Разработването на подход, при който реформата се въвежда чрез консолидирана правна рамка, съчетана с инструмент за управление, като например „Кодекс за поведение“ или „Ръководство за най-добри практики“, би могло да помогне до известна степен за подобряването на настоящата система за контрол. Тъй като подобен подход ще се основава на инициативи на държавите-членки, разработени в течение на годините, координацията на нивото на Общността на дейностите по инспекции и надзор на националните власти би се подобрила с приемането на стратегии за инспекция и надзор от Комисията и с обединяването на националните инспекционни ресурси за съвместни действия. Така националните инспекционни ресурси ще бъдат използвани по възможно най-рационалния и ефективен начин. Някои риболовни райони биха могли да се възстановят в резултат на едностранни действия в един сегмент или група от сегменти на флота, но като цяло този подход не променя съдържанието на настоящите разпоредби нито добавя нови правни инструменти и разчита твърде много на доброволното прилагане от страна на държавите-членки. Дори ако съществуващите разпоредби бъдат преработени, държавите-членки ще се нуждаят от нова законодателна рамка, предлагаща нови, задължителни инструменти за да бъде осигурено ефективното прилагане на правилата на ОПОР. Следователно комбинацията от консолидация и направляващи мерки няма да бъде достатъчна.

- *Вариант 3: Регулаторен инструмент под формата на нов задължителен регламент*

Третият подложен на оценка вариант е въвеждането на пакета от реформи чрез задължителен регулаторен инструмент на ниво ЕС. Този подход цели създаването на условия на равнопоставеност за всички участници на нивото на ЕС — цел, чието постигане е силно желано от държавите-членки и по-специално от самия сектор. Той ще гарантира еднакво прилагане на правилата на ОПОР в ЕС и недискриминационно отношение към всички рибари. Регулаторният инструмент ще доведе до наистина глобална и интегрирана политика за контрол, тъй като ще обхване всички нива на контрол от „рибарската мрежа до чинията“. Прилагането на адекватни контролни мерки ще доведе също до някои необходими структурни промени във флота. От една страна ефективният и засилен контрол на режима относно риболовното усилие ще намали свръхексплоатацията на рибните запаси, която по изкуствен начин запазва рентабилността на флота и по този начин създава стимул за неспазване на правилата. От друга страна свръхкапацитетът ще бъде овладян чрез въвеждането на ефективни инструменти за подобрен контрол на капацитета на риболовните кораби. Установяването на общи стандарти за контрол и инспекция ще създаде обща база и по този начин ще допринесе за създаването на условия на равнопоставеност за всички участници. Хармонизираните санкции също ще допринесат за постигането на условия на равнопоставеност чрез установяването на наказания, пропорционални на печалбите от незаконни дейности и съизмерими във всички държави-членки. Задължителната законодателна рамка ще позволи на Комисията да гарантира ефективното прилагане на правилата на ОПОР. На първо място ще бъде подобрена способността на Комисията да реагира адекватно на неспазване от страна на държави-членки. Засилените пълномощия на инспекторите на Комисията ще затруднят държавите-членки да прикриват слабостите при прилагането на правилата на ОПОР. На второ място увеличеният капацитет на Комисията ще ѝ позволи по-специално да гарантира добро управление на възможностите за риболов и ще я улесни при установяването по собствена инициатива на временни забрани за риболов с незабавен ефект с цел предотвратяване на свръхексплоатацията.

Показателните качествени и количествени анализи сочат, че макар някои от предложените мерки да са по-съществени от други, прилагането на пакета като цяло с по-скоро задължителен, отколкото доброволен инструмент, подобен например на Кодекса за поведение за отговорно рибарство на ФАО, е вероятно най-ефективното средство за постигане на високо ниво на спазване на правилата.

Ако предложенията се приложат чрез задължителен регламент и ако държавите-членки прилагат този регламент наред със съществуващите многогодишни планове за възстановяване, увеличените нетни ползи за промишлеността като резултат от възстановените и по-добре защитени запаси могат да бъдат от порядъка на 10 милиарда EUR за 10 години. Такава икономически ползи вероятно ще бъдат придружени от нетно увеличение на заетостта до 4 000 нови работни места във всички подсектори. Увеличеното производство на риба може да се окаже съществен фактор за създаването на нови работни места в отраслов и регионален план.

При напълно задължително регулиране общият улов на всички видове може да нарасне с около 270 000 тона от висококачествени видове. Това би било съществена крачка в посока на подсигуряване на пазарните доставки и устойчива промишленост.

Нарастването на улова ще бъде резултат от значими промени в полза на околната среда под формата на подобрена рибна популация, по-специално на запасите под управлението на планове за възстановяване, като само при тези запаси се очаква увеличение на „хвърлящата хайвер биомаса“ с 830 000 тона за анализирания период. Освен това анализите показаха, че това нарастване на биомасата на ключови видове ще промени посоката на съществуващата в момента тенденция към влошаване на екосистемата в резултат на „прекъсване на хранителната верига поради свръхексплоатация на отделни нейни звена“.

- *Вариант 4: Централизиране на политиката за контрол на ОПОР на равнище на ЕС с увеличени компетенции на Комисията и на Агенцията на Общността за контрол на рибарството (CFCA)*

Комисията и CFCA ще обединят инспекционните ресурси на държавите-членки и ще разработят общоприети стандарти с дългосрочната цел за създаване на някакъв вид Европейска система за брегова охрана. Това ще осигури еднакво прилагане на правилата на ОПОР и недискриминационно отношение към всички рибари в ЕС. Комисията ще получи правомощия за контрол и правоприлагане, което ще облекчи също и събирането на информация за възможни нарушения и ще увеличи по този начин ефикасността на системата. Това ще наложи съществено увеличаване на човешките и техническите ресурси на Комисията и Агенцията и масивни инвестиции.

Ред причини обаче наложиха отпадането на този вариант още на ранен етап. По-специално прехвърлянето на задачи между държавите-членки и Комисията би излязло извън рамките на споразуменията на Договора. Комисията би прилагала и налагала правила, които тя самата е създала. Това би довело също до упражняване на юрисдикция от страна на Комисията над риболовните съдове на Общността. Нещо повече - трудно е да се допусне, че държавите-членки внезапно ще се откажат от тези пълномощия в полза на наднационален орган. Освен това е възможно подходът дори да е в нарушение на принципите на пропорционалност и субсидиарност. И накрая, този вариант ще има драматични последици за бюджета на ЕС по отношение на разходите за персонал и за разгръщане на операции, които ще се окажат непосилни.

Заклучения

Тъй като по всяка вероятност пакетът от реформи ще доведе до висока степен на спазване на правилата, в резултат на което ще възникнат положителни ефекти за цялата промишленост, отчасти поради възстановените запаси, докладът препоръчва неговото въвеждане чрез задължителен регламент, тъй като анализът на по-доброволни, нерегламентирани варианти показва, че те биха били неефективни.

Оценката на въздействието показва, че при вариант 1 не могат да се очакват съществени подобрения, тъй като една от основните слабости на системата, а именно сложността на законодателната рамка, която е пръсната в множество регламенти и е претърпяла множество изменения през последната година, няма да бъде отстранена при този вариант, като допълнителните разпоредби за прилагането съгласно подвариант 2 дори ще увеличат раздробеността на настоящите правила.

Вариант 2 ще осигури опростена законодателна рамка и ще донесе частични подобрения на системата за контрол в някои държави-членки. Но тъй като слабостите на настоящите законови разпоредби няма да бъдат отстранени и подобренията ще зависят основно от добрата воля на държавите-членки, този вариант нито ще доведе до глобален подход към контрола, нито ще създаде условия на равнопоставеност за всички заинтересовани страни.

Една цялостна реформа на настоящата система за контрол на риболова въз основа на задължителен регламент, както предвижда вариант 3, не само ще консолидира и опрости съществуващото законодателство, разпръснато понастоящем в множество различни регламенти. Тя ще даде също възможност да бъде разработен нов, хармонизиран подход към инспекциите и контрола, покриващ всички аспекти от „рибарската мрежа до чинията“, да бъде разработена обща култура на спазване и да се гарантира ефективното прилагане на правилата на ОПОР. Резултатът ще бъде една наистина глобална и интегрирана система за контрол, която ще бъде в състояние да възстанови доверието на заинтересованите страни в ОПОР.