

BG

BG

BG



КОМИСИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ

Брюксел, 22.4.2009
COM(2009)163 окончателен

ЗЕЛЕНА КНИГА

Реформа на общата политика в областта на рибарството

ЗЕЛЕНА КНИГА

Реформа на общата политика в областта на рибарството

СЪДЪРЖАНИЕ

1.	Визия за европейското рибарство до 2020 г.....	4
2.	Въведение	5
3.	Настоящата обща политика в областта на рибарството и нейните резултати	7
4.	Преодоляване на петте структурни недостатъка на политиката	9
4.1.	Третиране на дълбоко вкоренения проблем със свръхкапацитета на флота	9
4.2.	Съсредоточаване на целите на политиката	10
4.3.	Съсредоточаване на рамката за вземане на решения върху ключови дългосрочни принципи	12
4.4.	Насърчаване на промишлеността да поеме повече отговорност при прилагането на ОПОР	14
4.5.	Поощряване на култура на спазване	16
5.	По-нататъшно подобряване на управлението на риболова на ЕС	17
5.1.	Диференциран риболовен режим за защита на дребномащабните крайбрежни флоти?	17
5.2.	Максимално използване на възможностите на нашите видове риболов.....	18
5.3.	Относителна стабилност и достъп до крайбрежен риболов	19
5.4.	Търговия и пазари — от улова до потребителя.....	20
5.5.	Интегриране на общата политика в областта на рибарството в по-широкия контекст на морската политика	23
5.6.	Научни данни в основата на политиката	25
5.7.	Структурната политика и публичната финансова подкрепа	25
5.8.	Външнополитическо измерение	27
5.9.	Аквакултура.....	30
6.	Следващите стъпки	30
7.	Кажете си думата	31
8.	Акроними	32

1. ВИЗИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКОТО РИБАРСТВО ДО 2020 Г.

Пазарът за риба — основен източник на висококачествен животински протеин и здравословна мазнина за човечеството — отново расте и тя пак присъства редовно в менюто на повече от половин милион европейски потребители. Продължаващото намаляване на улова от страна на европейския флот приключи около 2015 г. Независимо че Европа продължава да зависи до голяма степен от вноса на риба, тенденцията започва да се обръща. Рибата, уловена или отгледана в Европа, е ценена и призната от потребителите за висококачествен продукт.

Ширецията се прекомерен риболов с голямо въздействие върху крайбрежните икономики вече е в миналото. Почти всички европейски рибни запаси бяха възстановени до техния максимален устойчив улов. За много запаси това означава, че те нараснаха значително в сравнение с нивата от 2010 г. Рибарите печелят повече от тези големи рибни популации, съставени от зрели и по-големи индивиди. Младите хора от крайбрежните общности отново считат риболова за привлекателен и стабилен начин на препитание.

Европейската риболовна промишленост укрепна много повече финансово. Промисленият сегмент на флота е ефикасен и независим от публичната финансова подкрепа. Той оперира с екологосъобразни кораби и размерът му съответства на количествата риба, които му е разрешено да улови. На другия край на спектъра дребномащабният риболов продължава да осигурява висококачествена прясна риба, консумирана на местно равнище и продавана с етикети за качество и за произход, които носят по-висока печалба на рибарите. Все по-нарастващият дял на европейците, живеещи по крайбрежията на континента, води до нарастващо търсене на висококачествена риба — местно производство. Тяхната работа също е вече много по-интегрирана с други икономически сектори, ключови за крайбрежните общности. В сектора производствената и търговска верига предоставят пълна прозрачност на властите и потребителите относно произхода на суровините по линията „от мрежата до чинията“. Европейският сектор на аквакултурата е също важен доставчик на риба за европейските потребители: той е начело на техническото развитие и продължава да изнася ноу-хау и технологии извън Европа.

Общата политика в областта на рибарството на ЕС бе модернизирана и сега е значително по-евтина и лесна за управление. Вземането на решения позволява специфични технически решения да бъдат приемани с по-тясното участие на рибарите. На риболовните оператори се дават стимули за отговорно поведение, но от тях се очаква също да покажат, че спазват основните принципи на ОПОР. Заинтересованите страни участват напълно в решенията и обсъжданията по прилагането на политиката. Контролът на риболова стана много по-ефективен.

Извън Европа ЕС продължава своята работа за насърчаване на доброто морско управление и отговорния риболов навсякъде по света. Споразумения с трети държави сега дават по-висок приоритет на повишаването на европейския принос за развитието на риболова, инвестициите и доброто морско управление на местно равнище. Съществуват нови регионални програми за подобряване на контрола и научното наблюдение на рибните запаси, в които участват повечето

2. ВЪВЕДЕНИЕ

Посочената по-горе визия на бъдещето е много далече от сегашното положение на прекомерен риболов, свръхкапацитет на флота, значителни субсидии, ниска икономическа стабилност и намаляване на количеството риба, уловено от европейски рибари. Сегашната ОПОР не сработи достатъчно добре за предотвратяването на тези проблеми.

Все пак Комисията смята, че пълномащабна и фундаментална реформа на общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и мобилизиране на сектор „Рибарство“ може да доведе до драматичната промяна, която е нужна, за да се извърши обрат спрямо сегашното положение. Това не трябва да бъде още една частична, поетапна реформа, а решителна промяна, насочена към основните причини за порочния кръг, в който се озова европейският риболов през последните десетилетия.

Риболовната промишленост е от основно значение за доставянето на храна за европейските граждани и за поддържането на поминъка в европейските крайбрежни области. Гарантирането на нейното бъдеще е и трябва да остане важна политическа цел за Европейския съюз. Това бъдеще трябва да бъде подсигурано в изменящия се и изпълнен с предизвикателства контекст:

Европейските рибни запаси бяха подлагани на прекомерен улов в продължение на десетилетия и риболовните флоти са твърде големи за наличните ресурси. Тази комбинация означава, че твърде много кораби извършват риболов, насочен към твърде малко риба и много части на европейския флот са икономически нежизнеспособни. Резултатът доведе до непрекъснато намаляване на количествата морска храна, уловена в европейски води: сега повече от половината риба на европейския пазар е от внос. Голямата нестабилност на цените на петрола и финансовата криза изостриха ниската икономическа стабилност на риболова.

Сектор „Рибарство“ вече не може да бъде разглеждан отделно от по-широката морска среда и от другите политики, насочени към морски дейности. Риболовът е силно зависим от достъп до морското пространство и от морски екосистеми в добро здраве. Изменението на климата вече оказва въздействие върху европейските морета и даде началото на изменения в изобилието и разпределението на рибните запаси. Конкуренцията за морско пространство също се увеличава, като все по-големи части от нашите морета и брегове се предназначават за друго използване. Риболовните икономики са силно повлияни от по-широките тенденции в заетостта и развитието на крайбрежните общности, включително от появата на нови сектори, които предлагат възможности за преквалификация или разнообразяване на приходите. Преосмислянето на ОПОР следователно изисква от всички нас да отправим нов поглед към по-широката морска картина, както се препоръчва от

Интегрираната морска политика (ИМП) и нейния стълб по отношение на околната среда — Рамковата директива за морска стратегия¹.

Осъзнаването на първостепенната важност на нашите океани и морета нараства, както и нуждата да бъдат опазвани и експлоатирани по устойчив начин. Това бе изразено чрез поставянето на много по-силен акцент върху екологичната устойчивост на рибарството в целия свят. Световната среща на върха по въпросите на устойчивото развитие през 2002 г. изработи специфични цели за управление на риболова, включително възстановяване на рибните запаси до максималния устойчив улов (MSY)² до 2015 г., които трябва да бъдат приети от всички органи за управление на риболова. Бяха предприети и важни стъпки от Обединените нации за ограничаване на въздействието на риболова в открито море. Увеличаващата се загриженост за сигурността на храните в ЕС и в световен мащаб прави дори още по-важно отговорното управление и експлоатация на естествените ресурси без да се застрашава тяхното бъдеще. Става все по-трудно да бъдат защитени някои от най-много изразходващите гориво риболовни практики предвид нуждата от намаляване на емисиите от парникови газове.

Потребителите, преработвателният сектор и секторът на търговията на дребно все повече споделят тази загриженост и изискват гаранции, че рибата, която консумират и продават, е с произход от добре управлявани и устойчиви видове риболов.

Европейските риболовни дейности трябва да бъдат ясно основани на пазарни принципи. Флотите трябва да подобрят своята икономическа стабилност и да се адаптират към измененията на околната среда и пазарите. Бяха предприети някои стъпки за адаптиране, включително доброволното изтегляне на кораби и преминаването към по-малко изразходващи гориво риболовни практики. Бяха предприети някои инициативи за подобряване на качеството, информацията за потребителите и съответствието между предлагането и търсенето с цел да се увеличи икономическата жизнеспособност. Тези стъпки обаче съвсем не са достатъчни за приспособяване към промяната и възстановяване на икономическата жизнеспособност на сектора.

Според договорите за ЕС управлението на риболова е от изключителната компетенция на Общността. Това е така, защото рибата се премества от една национална юрисдикция в друга и рибарите са я следвали много преди въвеждането на изключителните икономически зони (ИИЗ) и раждането на ОПОР. Ние споделяме морските екосистеми, от които зависи нашият риболов. Дейността на един флот следователно въздейства пряко върху бъдещите възможности за риболов на другите, които експлоатират същите рибни запаси

¹ 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 (Рамкова директива за морска стратегия) (ОВ L 164, 25.6.2008 г.).

² Максималният устойчив улов е максималният годишен улов, който средно може да бъде улавян година след година от рибен запас без да се влоши неговото възпроизводство. Извършване на риболов, надхвърлящ MSY, в краткосрочен план ще доведе до ограничаване на възможностите за улов в дългосрочен план поради намаляване на рибния запас.

и същата екосистема. Търговията с риболовни продукти също е силно интегрирана.

ОПОР сега навлиза в нов етап на реформа. С настоящата Зелена книга се цели стимулиране на дебат по реформата, за да се осигури обратна информация за Комисията и да се насочи нейната работа.

3. НАСТОЯЩАТА ОБЩА ПОЛИТИКА В ОБЛАСТТА НА РИБАРСТВОТО И НЕЙНИТЕ РЕЗУЛТАТИ

Основните промени в ОПОР, направени през 2002 г., включват:

- преминаване към дългосрочна перспектива по отношение на управлението на риболова чрез въвеждането на планове за възстановяване и управление;
- засилен ангажимент, за да се гарантира вземането предвид на загрижеността за околната среда при управлението на риболова;
- засилено привличане на заинтересованите страни чрез създаване на регионални консултативни съвети (RAC);
- нова политика за флота без задължителни цели за намаляване на капацитета, а вместо тях — национални тавани, при които държавите-членки да бъдат свободни да изберат как да провеждат своята политика за флота
- въвеждане на риболовно усилие, ограничаващо дните, през които даден кораб може да оперира в морето, като основен инструмент за управление на риболова, особено в контекста на многогодишните планове за възстановяване.
- по-избирателно използване на публичните средства за подпомагане на развитието на сектора чрез спиране на използването на публична помощ за построяване на нови кораби, чрез структурна политика, съгласувана по-добре с целите на ОПОР и с по-силен акцент върху разнообразяването на дейностите на крайбрежните общности;
- нови двустранни риболовни споразумения, насочени към развитието на партньорства със съответни трети държави.

Все пак целите, одобрени през 2002 г., за постигане на устойчив риболов не бяха постигнати изцяло.

Морските екосистеми в европейски води имат потенциала да поддържат висока производителност на рибните запаси. Все пак много рибни запаси намаляват вследствие на риболов. Уловът на 88 % от запасите на Общността надхвърля MSY: това означава, че тези рибни популации биха могли да нараснат и да генерират по-високи икономически резултати, ако само за няколко години бъдат подложени на по-малък натиск от риболов. 30 % от тези запаси са извън безопасните биологически граници, което означава, че те няма да бъдат в

състояние да се възстановят³. Европейският риболов днес разчита на млади и малки риби, повечето от които биват уловени преди да могат да се възпроизвеждат. Например 93 % от рибите от вида атлантическа треска в Северно море биват уловени преди да могат да се размножават⁴. Тази обща картина крие значителни разлики според морския регион и рибните видове. Независимо от това европейският риболов подкопава своята собствена екологическа и икономическа основа.

Докато някои флоти на ЕС са доходоносни без публична помощ, повечето европейски риболовни флоти са на загуба или генерират малки печалби. Общият лош резултат се дължи на хроничния свръхкапацитет, при който прекомерният риболов е едновременно причина и следствие: флотите са в състояние да улавят много повече, отколкото е възможно без да се застраши бъдещата производителност на запасите. Намаленията на капацитета през последните години не бяха достатъчни, за да прекъснат този порочен кръг. Независимо от значителните разлики според морския регион и флота флотите бяха намалявани средно само с 2 % годишно. Намаление, което бе напълно компенсирано с техническия напредък на риболовната ефикасност (оценен на 2 до 3 % годишно). Несъответствието между флота и наличната риба не бе премахнато. Общият резултат се изразява в намалени разтоварвания на сушата и по-голяма зависимост на пазара на ЕС от вноса.

Друга важна последица от порочния кръг на прекомерния риболов, свръхкапацитета и ниската икономическа стабилност е силният политически натиск за увеличаване на краткосрочните възможности за риболов за сметка на бъдещата устойчивост на сектора. Постоянният политически и икономически натиск доведе до искания от страна на сектора и на държавите-членки за безбройни дерогации, изключения и специфични мерки. В много случаи секторът намери начини да противодейства на краткосрочните неблагоприятни икономически последици от тези мерки, което доведе до нуждата от дори по-подробни мерки. Документирането, вземането на решения, прилагането и контрола по отношение на обширния и разнообразен европейски риболов чрез такова микроуправление са все по-комплексни, трудни за разбиране и много скъпи за управление и контрол.

Тази ситуация се прояви в контекст на значителна публична финансова помощ, отпускана на риболовната промишленост, като един от резултатите е изкуствено поддържане на риболовния свръхкапацитет. Освен от пряка помощ от Европейския фонд за рибарство и подобни национални схеми за помощ, секторът се възползва и от редица непреки субсидии, най-важната от които е общото освобождаване от данъци върху горивото. За разлика от други сектори риболовът се ползва и от свободен достъп до естествения ресурс, който експлоатира, и не му се налага да участва в разходите за публично управление, свързани с неговата дейност като например контрол и безопасност в морето. В редица държави-членки разходите за риболов, поемани от публичните

³ Съгласно оценки на Международния съвет за изследване на морето (ICES) от 2008 г. Тези числа включват запасите, за които има достатъчна информация за извършване на оценка на тяхното състояние. Няма причини да се смята, че положението на запасите, за които няма достатъчно данни, е по-добро.

⁴ Въз основа на данни, предоставени от ICES.

бюджети, се оценяват като надхвърлящи общата стойност на улова. По-просто казано това означава, че европейските граждани плащат почти два пъти за своята риба: веднъж в магазина и още веднъж чрез своите данъци.

4. ПРЕОДОЛЯВАНЕ НА ПЕТТЕ СТРУКТУРНИ НЕДОСТАТЪКА НА ПОЛИТИКАТА

Комисията счита, че горните резултати се дължат на пет основни структурни недостатъка:

- дълбоко вкоренен проблем със свръхкапацитета на флота;
- неточни политически цели, водещи до недостатъчни насоки за решенията и прилагането;
- система за вземане на решения, която поставя ударението в краткосрочен план;
- рамка, която не предвижда достатъчно отговорности за сектора;
- липса на политическа воля за осигуряване на спазване и слабо спазване от страна на сектора.

4.1. Третиране на дълбоко вкоренения проблем със свръхкапацитета на флота

Независимо от непрекъснатите усилия свръхкапацитетът на флота продължава да бъде основният проблем на ОПОР. Като цяло европейските флоти все още са твърде големи за наличните ресурси и това неравновесие е в основата на всички проблеми, свързани с ниските икономически резултати, слабото правоприлагане и прекомерно експлоатираните ресурси. Бъдещата ОПОР трябва да разполага с вградени механизми, които да гарантират, че размерът на европейските риболовни флоти е адаптиран и се поддържа пропорционален на наличните рибни запаси. Това е предварително изискване за работата на всички други стълбове.

Свръхкапацитетът на европейските риболовни флоти бе третиран по разнообразни начини. ЕС многократно се опитва да приложи структурни мерки, целящи намаляването на нейния риболовен флот, включително финансиране на схеми за нарязване на корабите на скрап. Все пак опитът показва, че непрекъснатото подпомагане на нарязването на скрап не намалява ефективно капацитета, тъй като операторите просто включват премията за нарязването на скрап в бъдещи инвестиционни решения. За еднократните схеми за нарязване на скрап е по-вероятно да бъдат ефикасни.

Използването на пазарни инструменти като прехвърляеми права за риболов може да бъде по-ефикасен и по-евтин начин за намаляване на свръхкапацитета, за който секторът трябва да поеме повече отговорност. Редица държави-членки предприеха стъпки през последните години за използването на такива инструменти. Това в общия случай доведе до по-рационални инвестиционни решения и до намаляване на капацитета, тъй като операторите адаптираха

своите флоти към своите права за риболов с цел да постигнат икономическа ефикасност⁵. Такива системи могат да бъдат допълнени с подходящи предпазни клаузи, за да се избегне прекаленото концентриране на собственост или негативни въздействия върху дребномащабния риболов и крайбрежните общности.

- Трябва ли капацитетът да бъде ограничен по законодателен път? Ако да, по какъв начин?
- Дали решението е еднократно финансиране на нарязване на скрап?
- Възможно ли е прехвърляемите права (индивидуални или колективни) да бъдат използвани повече, за да се подпомогне намаляването на капацитета за големи флоти и ако да, как може да бъде извършен този преход? Какви предпазни клаузи трябва да бъдат въведени, ако ще се прилага такава система? Могат ли да бъдат изпълнени други мерки със същия ефект?
- Трябва ли този избор да се остави изцяло на държавите-членки или съществуват нужда от общи стандарти на равнището на морските региони или на ЕС?

4.2. Съсредоточаване на целите на политиката

Сегашният регламент за обща политика в областта на рибарството гласи, че „Общата политика в областта на рибарството гарантира експлоатация на живите водни ресурси, която създава условия за необходимата устойчивост както в икономически и екологичен план, така и от социална гледна точка“⁶. Не е определен приоритет за тези цели и докато за приемане на предпазен и екосистемен подход се говори директно, не е ясно как това се отнася към икономическите и социалните условия. Не съществуват ясни показатели и критерии, които биха могли да предоставят по-конкретни насоки или да подпомогнат измерването на постиженията на политиката.

Устойчивостта в икономически и социален план изисква продуктивни рибни запаси и морски екосистеми в добро здраве. Икономическата и социалната жизнеспособност на риболова може да дойде само от възстановяване на производителността на рибните запаси. Следователно няма конфликт между екологичните, икономическите и социалните цели в дългосрочен план. Тези цели обаче могат и се противопоставят в краткосрочен план, особено когато възможностите за риболов трябва да бъдат намалени временно с цел да се възстановят прекомерно експлоатирани рибни запаси. Социалните цели като трудовата заетост често се използват като аргумент за по-щедри краткосрочни възможности за риболов: резултатът винаги е бил по-нататъшно застрашаване на състоянието на запасите и на бъдещето на рибарите, които се препитават от

⁵ Анализ на съществуващите инструменти за управление, основано на права за риболов (RBM) в държавите-членки и относно установяването на най-добри практики в ЕС. Изследване на Европейската комисия, 2009 г.

⁶ Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 година относно опазването и устойчивата експлоатация на рибните ресурси в рамките на общата политика в областта на рибарството.

тях. Следователно е от ключово значение всички компромиси, направени за облекчаване на незабавните икономически и социални въздействия от намаляването на възможностите за риболов, да бъдат съвместими с дългосрочната устойчивост в екологичен план, включваща преминаване към улов в границите на MSY, премахваща изхвърлянията и гарантираща ниско екологическо въздействие на риболова.

Устойчивостта в екологичен план следователно е основна предпоставка за икономическото и социалното бъдеще на европейския риболов.

- Как могат целите относно устойчивостта в екологичен, икономически и социален план да бъдат определени по ясен, подреден по приоритети начин, който да дава насоки в краткосрочен план и да гарантира дългосрочната устойчивост и жизнеспособност на риболова?
- Трябва ли бъдещата ОПОР да цели да запази работни места в сектор Рибарство или целта трябва да бъде създаването на алтернативни работни места в крайбрежните общности чрез ИМП и други политики на ЕС?
- Как могат показателите и целите на прилагането да бъдат определени така, че да предоставят подходящи насоки за вземане на решения и отчетност? Как трябва да бъдат идентифицирани сроковете за постигане на целите?

4.3. Съсредоточаване на рамката за вземане на решения върху ключови дългосрочни принципи

Сегашната рамка за вземане на решения на ОПОР не разграничава принципите от прилагането: всички решения се взимат от Съвета на най-високо политическо равнище. Това доведе до съсредоточаване върху краткосрочни съображения за сметка на дългосрочната устойчивост на европейския риболов в екологичен, икономически и социален план. Друго следствие е, че ОПОР се регламентира чрез изключително подробни регламенти на Съвета, които позволяват много малка гъвкавост при своето прилагане. Тази твърде незадоволителна ситуация е без съмнение основната причина за критиките към ОПОР от страна на заинтересованите страни. „Брюксел“ — всъщност Съветът на министрите по рибарство — се възприема като вземащ решенията за всяка подробност от прилагането на политиката.

Съгласно Договора от Лисабон процедурата за съвместно вземане на решения (съгласно която Съветът и Европейският парламент взимат решенията заедно) ще се прилага за всички решения в областта на рибарството освен за определянето на годишните възможности за риболов. Това прави още по-необходимо да се преоцени сегашният подход за микроуправление на най-високо политическо равнище и да се приведе вземането на решения съгласно ОПОР в съответствие с всички други политики на ЕС, т.е. ясна йерархия между фундаменталните принципи и техническото прилагане.

Един от вариантите би бил да се делегира повече от сегашното управление на дребно на Комисията в сътрудничеството с държавите-членки и с Европейския парламент чрез така наречената процедура на комитология. Съгласно тази процедура Комисията изготвя предложения в тясно сътрудничество с държавите-членки и Европейския парламент.

Друг вариант за внимателно обмисляне би бил да се разчита винаги, когато е възможно, на решения за специфично регионално управление, прилагани от държавите-членки и подлежащи на контрол и стандарти от Общността. Договорът гласи, че политиката трябва да бъде от изключителната компетенция на Общността, но това няма да възпрепятства делегирането на решения за прилагане на държавите-членки, при условие че те са обвързани с решения относно принципите, взети на равнище на Общността. Например

решенията относно някои принципи и стандарти като риболова в границите на MSY, адаптирането на капацитета на флота към наличните ресурси или премахването на изхвърлянията могат да бъдат запазени на равнище на Общността, но държавите-членки ще бъдат отговорни за регулирането на своите видове риболов в рамките на тези стандарти на Общността. В повечето случаи това делегиране ще трябва да бъде организирано на равнище на морските региони, тъй като споделяните рибни запаси и споделяните екосистеми обхващат широки географски области и не могат да бъдат управлявани от отделни държави-членки, действащи независимо една от друга. Държавите-членки следователно ще трябва да работят заедно за създаването на необходимите механизми. При този режим ще са необходими ефективни проверки и контрол от страна на Общността, за да се гарантира, че при прилагането на политиката се спазват общите стандарти.

Поставянето на нещата на мястото им, като се позволи на Съвета и Парламента да се концентрират върху принципите и да делегират решенията за прилагане на държавите-членки, Комисията и/или на самоуправление от страна на сектора, ще доведе до по-опростена и по-евтина политика. Това ще направи прилагането по-отворено към специфичните местни условия и ще предостави на сектора повече отговорност при определянето на неговото собствено бъдеще. То ще позволи на правителствата и на сектора да приспособят прилагането на политиката към своите нужди и да намерят най-добрите решения в технически и икономически план.

Съществува и нужда от оценка на ролята на консултативните структури като Консултативния комитет по рибарството и аквакултурите (ACFA) или регионалните консултативни съвети (RAC) съгласно новия режим. Политическите решения ще останат във всички случаи от компетенцията на институциите на Общността и на държавите-членки. Преминването към регионални механизми най-вероятно ще засили консултативната роля на RAC.

- Как можем да направим по-ясно сегашното разделяне на отговорностите между вземането на решенията и прилагането, за да насърчим дългосрочното съсредоточаване и по-ефективното постигане на целите? Какво трябва да бъде делегирано на Комисията (при консултация с държавите-членки), на държавите-членки и на сектора?
- Мислите ли, че децентрализирането на решенията относно техническите въпроси би било добра идея? Кой би бил най-добрият вариант за децентрализиране на приемането на технически решения или на решенията за прилагане? Би ли било възможно да се прехвърлят решенията за прилагане на националните и регионалните органи в рамките на законодателството на Общността относно принципите? Какви са рисковете при контрола и правоприлагането на политиката и как биха могли да бъдат избегнати?
- Как би могла да бъде засилена консултативната роля на заинтересованите страни във връзка с вземането на решенията? Как биха могли ACFA и RAC да се адаптират към регионалния подход?

4.4. Насърчаване на промишлеността да поеме повече отговорност при прилагането на ОПОР

Може да бъде постигнато много малко, ако предстоящата реформа не успее да мотивира риболовния сектор, преработвателната верига и веригата за морска храна, както и потребителите да подкрепят целите на политиката и да поемат отговорност за тяхното ефективно изпълнение. От критично значение за успеха на реформата е секторът да разбере нуждата от нея, да я подкрепи и да има действителен залог за нейната успешна реализация. При един почти само отгоре-надолу подход, като този прилаган съгласно ОПОР досега, риболовната промишленост нямаше достатъчно стимули да се държи като сериозен участник, отговорен за устойчивото използване на публичен ресурс. Могат да бъдат разработени мерки за съвместно управление, за да бъде променено това положение.

Има два тясно свързани аспекта за по-тясно въвличане на сектора: отговорности и права.

На сектора може да бъде дадена по-голяма *отговорност* чрез самоуправление. Основаното на резултати управление може да бъде стъпка в тази посока: вместо да се установяват правила за това как да се извършва риболов, правилата ще бъдат съсредоточени върху резултатите, а по-подробните решения за прилагане ще бъдат оставени на сектора. Публичните власти ще определят границите, в рамките на които трябва да оперира секторът, като максималния улов или максималния прилов на млада риба и след това ще дадат на сектора пълномощията да разработи най-добрите решения в икономически и технически план.

Основаното на резултати управление ще облекчи сектора и лицата, определящи политиката, от част от тежестта на подробното управление на техническите въпроси. То ще трябва да бъде свързано с обръщане на тежестта на доказването: секторът ще бъде този, който ще трябва да демонстрира, че оперира по отговорен начин в замяна на достъп до риболов. Това ще допринесе за по-доброто управление, като направи политиката значително по-опростена и премахне сегашните стимули за представяне на невярна или непълна информация. При прилагането на основаното на резултати управление трябва да бъде съблюдавана пропорционалност и да се обърне внимание на въздействието върху запазването на конкурентоспособна промишленост.

Вече има много примери за такова самоуправление чрез инициативи отдолу-нагоре в европейския риболовен сектор. Някои организации на производителите (ОП) управляват използването на квотите от страна на своите членове и предвиждат частни санкции срещу тези, които надхвърлят своята индивидуална квота за сметка на другите. Съществуват примери на групи от кораби, които са поели тежестта на доказването, като предоставят пълна документация за своя улов, често в отговор на натиск от страна на преработвателите и търговците на дребно за подобряване на проследимостта. Тези инициативи могат да бъдат въведени в чрез превръщане на ОП в органи, чрез които секторът да поеме отговорността за документацията и управлението на квотите/усилието.

Предоставянето на повече отговорност на сектора изисква въвеждането на предпазни механизми, прилагани от Общността.

Има случаи, при които риболовният сектор поема по-голяма отговорност за адаптиране на размера на флота и разходите за управление. В някои случаи това бе постигнато чрез даване на *права* на сектора, което ги насърчи да използват своите инвестиции по-ефикасно и да премахнат излишния капацитет (виж 4.1.).

В контекста на ОПОР, която дава повече права на риболовния сектор и освобождава промишлеността от тежестта на микроуправлението, ще бъде уместно да се повдигне въпросът за разделяне на разходите за управление на риболова. Досега на риболовния сектор бе предоставен свободен достъп до публичен ресурс и разходите за управление бяха финансирани в значителна степен от данъкоплатците.

Правата, отговорността и отчетността трябва, разбира се, да бъдат тясно свързани: тези, които упражняват отговорността по правилен и ефективен начин, трябва да бъдат онези, които се възползват от достъп до рибните запаси.

- Как може да бъде дадена повече отговорност на сектора, така че той да има по-голяма гъвкавост, като в същото време продължава да допринася за целите на ОПОР?
- По какъв начин може да бъде структуриран най-добре риболовният сектор, за да поеме отговорност за самоуправление? Трябва ли ОП да бъдат превърнати в органи, чрез които секторът да поеме отговорност за управлението? Как би могла да бъде гарантирана представителността на ОП?
- Какви предпазни и надзорни механизми са нужни, за да се гарантира, че самоуправлението на риболовния сектор няма да се провали, а ще приложи успешно принципите и целите на ОПОР?
- Трябва ли риболовният сектор да поеме повече финансова отговорност, като плаща за правата или споделя разходите за управление, например контрол? Трябва ли това да се прилага само за едромасхабен риболов?
- Когато се дава повече отговорност на сектора, как можем да приложим принципите на по-доброто управление и пропорционалност, като в същото време допринасяме за конкурентоспособността на сектора?
- Има ли примери на добра практика за конкретни видове риболов, която трябва да бъде насърчавана по-широко? Трябва ли да се дават стимули за прилагането на добри практики? Ако да, какви?

4.5. Поощряване на култура на спазване

В доклад, публикуван през ноември 2007 г.⁷, Сметната палата на ЕС даде обширно описание на недостатъците на риболовния контрол в Европейския съюз. Риболовният контрол като цяло е слаб, санкциите нямат възпиращ характер и инспекциите не са достатъчно честни, за да насърчат спазването. Освен това в системата не са предвидени проверки, за да се гарантира, че например държавите-членки имат достъп до финансиране от Общността, само ако изпълнят своите основни отговорности по контрола и опазването. Освен прекомерен риболов това предизвиква силна съпротива срещу прилагането на политиката и чувството, че правоприлагането не се извършва навсякъде по един и същи начин. Системите за събиране на данни за измерване на рибния улов за целите на наблюдението на краткосрочните квоти и за средносрочните структурни оценки не са задоволителни и съгласуваността трябва да се подобри.

Комисията се съгласи с анализа на Сметната палата и сметна, че независимо от другите варианти на политика, които ще се приемат в бъдеще, спешно трябва да се върви напред с незабавна реформа в дълбочина на системата за контрол и правоприлагане. Комисията следователно направи амбициозно предложение през ноември 2008 г., което в момента се обсъжда с държавите-членки и Европейския парламент⁸.

- Как могат да бъдат подобрени системите за събиране на данни в краткосрочен и средносрочен план, за да се осигури съгласувана информация за целите на правоприлагането?
- Според Вас кои механизми за правоприлагане ще гарантират най-добре високо равнище на спазване: централизирани (например пряко действие от страна на Комисията, национални и международни контроли) или децентрализирани?
- Бихте ли подкрепили създаването на зависимост между ефективното спазване с отговорности по контрола и достъпа до финансиране от Общността?
- Може ли увеличаването на самоуправлението от страна на сектора да допринесе за тази цел? Може ли управление на равнище на географските региони да допринесе за същата цел? Какви механизми биха могли да гарантират високо равнище на спазване?

⁷ Специален доклад № 7/2007 относно системите за контрол, инспекция и санкции във връзка с разпоредбите за опазване на рибните ресурси на Общността, придружен от отговорите на Комисията.

⁸ Съобщение на Комисията относно предложение за Регламент на Съвета за създаване на система на Общността за контрол на спазването на правилата на Общата политика в областта на рибарството — COM(2008) 718.

5. ПО-НАТАТЪШНО ПОДОБРЯВАНЕ НА УПРАВЛЕНИЕТО НА РИБОЛОВА НА ЕС

5.1. Диференциран риболовен режим за защита на дребномащабните крайбрежни флоти?

Риболовът със своя голям дял на малки и средни предприятия играе важна роля за социалната среда и културната идентичност на много от европейските крайбрежни региони. Много крайбрежни общности продължават да зависят от риболова за своите доходи, като някои от тях са с ограничен потенциал за разнообразяване на икономическата дейност. Следователно е от основно значение да се обезпечи бъдещето на крайбрежните, дребномащабните и любителите рибари, като се вземе изцяло предвид особената ситуация на малките и средните предприятия.

Привеждането и поддържането на капацитета на риболовните флоти в съответствие с възможностите за риболов ще доведе неизбежно до по-малка обща заетост в риболовния сектор. Опитът да се предпазят от тази тенденция най-крежките крайбрежни общности представлява легитимна социална цел. Към този социален въпрос трябва да се подходи по начин, който не пречи на по-големите флоти да извършат необходимото адаптиране.

Решение би могло да бъде наличието на диференцирани режими за управление: един за едромасщабните флоти, при който коригирането на капацитета и икономическата ефективност да са ключови и друг за дребномащабните флоти на крайбрежните общности с акцент върху социалните цели. Мерките за едромасщабния сегмент могат да включат икономически стимули за адаптиране на флота, като пазарно основани механизми за разпределение, докато дребномащабният крайбрежен риболов ще бъде управляван чрез пряко разпределяне на квоти или усилие или чрез колективни схеми. Подходът при подпомагането чрез публично финансиране може да бъде различен за двата сегмента: от едромасщабния флот би се очаквало да бъде икономически самостоятелен, докато публичното финансиране би могло да подпомогне дребномащабния сегмент да се приспособи към променящите се условия вследствие на реформата на ОПОР, като по този начин се укрепи неговата икономическа жизнеспособност и се поддържа приносът му за живота на крайбрежните общности.

Много кораби са дребномащабни и имат ограничено въздействие върху околната среда, но дребномащабният риболов също може да нанесе вреди на чувствителните крайбрежни местообитания и тяхното общо въздействие може да бъде значително с реални последици за състоянието на запасите. Има случаи, при които дребно- и едромасщабни флоти извършват риболов на едни и същи рибни запаси. Диференцираният режим ще трябва да бъде внимателно замислен, за да се обезпечи устойчивостта в екологичен план на запасите, от които в крайна сметка са зависими тези риболовни общности. Докато общите принципи и стандарти ще трябва да се прилагат в целия ЕС, специфичните решения, засягащи дребномащабните флоти следва да бъдат вземани колкото се може по-близко до крайбрежната общност.

- Как може общият капацитет на флота да бъде адаптиран, като в същото време се държи сметка за социалната загриженост на крайбрежните

общности и се вземе предвид особеното положение на малките и средните предприятия в този сектор?

- Как може да работи на практика един диференциран режим??
- Как трябва да бъде определен дребномащабният риболов по отношение на своите връзки с крайбрежните общности?
- Какво ниво на насоки и равнопоставеност следва да бъдат изисквани на равнище на ЕС?

5.2. Максимално използване на възможностите на нашите видове риболов

На проведената през 2002 г. световна среща на върха по въпросите на устойчивото развитие всички държави-членки приеха концепцията за максимален устойчив улов (MSY) като цел, която трябва да бъде изпълнена до 2015 г. Тази концепция е също така част от Споразумението на ООН за рибните запаси от 1995 г. Сега този международен ангажимент трябва да стане принцип за управлението на рибните запаси в бъдещата ОПОР.

Повечето риболовни дейности на ЕО, с изключение на тези в Средиземно море, са управлявани, като се определя общ допустим улов (ОДУ), от който всяка държава-членка получава квота. Тази система на управление, основаваща се на квоти за разтоварване, не изглежда особено сложна, но тя показва недостатъци в няколко отношения. При смесените риболовни дейности, при които се извършва улов на няколко вида риба, тя води до нежелан прилов в случаите, когато квотата за даден вид е изчерпана, а за други видове все още съществуват неоползотворени квоти, при което за рибарите няма друга възможност освен да изхвърлят улова от видове, които нямат право да разтоварват на брега. Освен че е загуба на ценни ресурси, изхвърлянето на улов бе пречка за възстановяването на запасите от няколко вида риба въпреки съществуването на малки квоти. С бъдещата ОПОР трябва да се направи необходимото за преустановяване изхвърлянето на улов.

Основаващо се на риболовното усилие управление, свеждащо се например до ограничаване на броя дни, през които даден кораб може да бъде в морето, би отстранило този проблем, но може да не бъде достатъчно за постигане на целите на ОПОР.

- Какъв е начинът, по който планове за дългосрочно управление за всички риболовни дейности на ЕС могат да бъдат разгръщани в рамките на бъдещата ОПОР? Трябва ли при бъдещата ОПОР да се преустанови използването на планове за управление на рибните запаси и да се премине към планове за управление на видовете риболов?
- Трябва ли да се обмисли реформиране на ОПОР на два етапа, като най-напред се предприемат конкретни мерки за преминаване към MSY до 2015 г. и след това, на втори етап, се приемат мерки за запазване на MSY като най-високо равнище за експлоатация след тази дата?
- Как може да се изпълни ангажиментът за MSY в смесените риболовни

дейности, като едновременно с това се избягва изхвърлянето на улов?

- Каква трябва да бъде основната система за управление за риболовните дейности на Общността и за кои риболовни дейности трябва да се прилага? Система, основана на ограничения на улова? Система на управление, основана на риболовното усилие? Система, представляваща съчетание от предходните две системи? Съществуват ли други варианти?
- Какви мерки трябва да бъдат предприети за по-нататъшно преустановяване на изхвърлянето на улов при осъществяване на риболовните дейности на ЕС. Може ли управление чрез прехвърляеми квоти да бъде полезно в това отношение?

5.3. Относителна стабилност и достъп до крайбрежен риболов

Относителната стабилност бе установена като принцип в първата ОПОР през 1983 г. Под това понятие се разбира, че делът на всяка държава-членка от всяка квота остава постоянен през годините.

На относителната стабилност се дължи създаването на механизъм за разпределение на възможностите за риболов между държавите-членки. Същевременно поради нея се създадоха много сложни практики, като например размяна на квоти между държавите-членки или смяна на флага между собствениците на кораби. Приемането на цели по отношение на управлението на риболовното усилие създаде допълнителни затруднения. След повече от двайсет и пет години на развитие на ОПОР и изменения в тенденциите по отношение на риболова, все още е налице значително разминаване между квотите, разпределяни на държавите-членки, и действителната необходимост и усвояване от страна на техните флоти. Накратко, може да се каже без преувеличение, че относителната стабилност не предоставя повече гаранции, че правата за риболов остават в рамките на групите субекти, на които са били предоставени.

Принципът на относителната стабилност ограничава също така гъвкавостта при управлението на ОПОР най-малко в три отделни аспекта:

- той намалява гъвкавостта на риболовния сектор с оглед на ефикасното използване на ресурсите му и на усвояването на различни риболовни дейности, практики и схеми;
- той е една от основните причини, поради които националните администрации се стремят към увеличение на ОДУ и съответно — и на своите квоти, за сметка на други съображения в по-дългосрочен план. В много случаи той предизвиква своеобразен „инфлационен натиск“ върху ОДУ, тъй като държавата-членка, която иска по-голяма квота, няма друга възможност, освен да се стреми към увеличение на съответния цял ОДУ на Общността;
- той допринася за изхвърлянето на улов, тъй като създава много национални квоти, като всяка една от тях води до проблеми по отношение на изхвърлянето на улов: един национален флот може да не е изчерпал своята

квота за определен вид риба, но друг национален флот, който вече е изчерпал своята квота или съответно — въобще не е получил такава, е принуден да изхвърля улова си от този вид риба.

Поради горепосочените причини е важно да се разгледа въпросът дали трябва да се запази принципът на относителната стабилност в сегашната му форма. Един вариант е да се замени относителната стабилност с по-гъвкава система, като например разпределение на права за риболов. Друг вариант е запазването на принципа, но с въвеждане на гъвкави механизми за преодоляване на горепосочените недостатъци и адаптиране на националните квоти към действителните нужди на националните флоти.

Друго обичайно затруднение по отношение на възможностите за риболов е правилото за 12-те морски мили, което води до запазване на крайбрежните зони на държавите-членки за съответния национален флот (с изключение на специални права на достъп за други флоти, дължащи се на исторически традиции в риболова). Като цяло тази система функционираше добре и може да бъде дори разширена, ако се разработи специален режим за дребномащабните крайбрежни флоти.

- Какъв е начинът, по който относителната стабилност може в по-голяма степен да допринесе за постигането на целите на ОПОР? Трябва ли да се премахне този принцип или да се запази и да се направи по-гъвкав? По какъв начин? Как да бъдат създадени тези други механизми?
- Трябва ли да се запази зоната от 12 морски мили за дребномащабните риболовни кораби?

5.4. Търговия и пазари — от улова до потребителя

Риболовният сектор на Европа (рибарство и аквакултури) като цяло получава малък дял от цената, която потребителят заплаща при закупуването на риба. Като цяло цените при първа продажба на риба останаха стабилни, дори в периоди на твърде големи промени в цените на горивата, като например през 2008 г.

От това произтичат три последици с важни измерения:

- (1) Запазването на ниски цени насърчава рибарите да се стремят към по-висок улов;
- (2) Невъзможността да се отразят увеличените производствени разходи в цените към потребителите води до продължителна ниска рентабилност и подобно на посочената в точка 1 последица насърчава свръхулова;
- (3) Това увеличаване на зависимостта на рибарите от публичните помощи води до неизменното включване на последните като неразделна част от бизнес плановите на субектите от риболовния сектор.

Причините за очертаната ситуация са няколко.

На първо място, европейският сектор на морските продукти е твърде фрагментиран и производителите не съумяха да изградят структурите, за да могат да получават по-голяма част от средствата от продажбите. Тази фрагментираност е в силен контраст с високата концентрация на сектора на дистрибуцията, чрез която се реализира 90 % от продукцията.

На второ място, потребителите във все по-голяма степен се насочват към преработени или замразени продукти за сметка на пресните продукти. Разходите за енергия и транспорт за тези продукти са ниски и бе изтъкнато, че това се дължи на факта, че цените им не включват стойността на емисиите парникови газове. Освен това при натиск от външни фактори, като например цените на горивата, и за разлика от рибарите тези продукти не подлежат на същите непосредствени ограничения. От това произтича относително увеличение на разходите на други компоненти, на преработката и предлагането на пазара в съчетание с намаление на относителния дял на цената на рибата в крайната цена за потребителя.

На трето място, много големият обем внос на продукти на пазара на ЕО също влияе върху цената на определени риболовни продукти. Търговските режими имат важна роля в това отношение: те трябва да гарантират доставките на пазара на най-добри цени, но и трябва също така да допринасят за устойчивото развитие. ЕО трябва да се стреми към насърчаване на снабдяването с риболовни продукти от риболовни дейности, които се управляват по устойчив начин, за да се осигурят условия на равнопоставеност на пазара на ЕС.

Съществуващата система за намеса на пазара в рамките на Общата организация на пазарите (ООП) дава възможност за пряко публично действие, когато цената на рибата за няколко вида спадне под определени нива. Тази система не отразява променящия се баланс между предлагането и търсенето и се оказва все по-трудно управляема. Лошото състояние на ресурсите и силната зависимост на пазара на ЕС от вноса във все по-голяма степен намалява значимостта на тази система⁹.

Все още е необходима ООП, при която ще се преустанови пряката подкрепа на цените, но при която акцентът ще бъде поставен най-вече върху подобряване начина на организиране на самите производители. В допълнение към възможното увеличение на ролята им в планове за управление на рибарството организациите на производителите биха могли да разширят участието си в предлагането на продуктите на пазара. Произтичащото от това засилване на междупрофесионалните отношения ще позволи на производителите да прогнозират по-добре търсенето от гледна точка на време, количество, качество и представяне. Това ще им даде възможност да отговорят на все по-големия стремеж на потребителите и оттам — и на търговците, за гаранции по отношение на устойчивия произход на рибните продукти под формата на сертифициране, по-добро етикетирание и проследимост. В крайна сметка въз основа на тази стратегия на „насоченост на риболова към

⁹

Настоящата ООП трябва да подлежи на преразглеждане през 2009 г. и понастоящем се провежда обществено обсъждане.

продажбата“ и акцента върху качеството производителите ще получат по-добра цена за улова си.

- По какъв начин пазарните механизми могат да бъдат използвани за насърчаване развитието на риболовни дейности, които да съответстват на пазарното търсене и да са управлявани по устойчив начин?
- По какъв начин бъдещата ОПОР може най-добре да подпомогне сертифицирането и етикетирането?
- По какъв начин проследимостта и прозрачността в рамките на производствената верига могат да бъдат най-добре подпомогнати?
- По какъв начин ЕС може да насърчава снабдяването с рибни продукти от дейности, управлявани по устойчив начин, като едновременно с това се осигурят условия на равнопоставеност за всички?
- По какъв начин организациите на производителите могат по-добре да функционират, за да може производството да съответства на нуждите на пазара? Кой нови пазарни инструменти могат да бъдат прилагани чрез организациите на потребителите? Как рибарите могат да подобрят положението си по отношение на секторите на преработката и дистрибуцията?
- Каква е ролята на търговската политика за балансирането между интересите на производители, потребители и отношенията ни със страните износители?

5.5. **Интегриране на общата политика в областта на рибарството в по-широкия контекст на морската политика**

Сектор Рибарство взаимодейства тясно с други сектори, свързани с морското дело. Интегрираната морска политика (ИМП)¹⁰ разглежда взаимодействията между всички политики на ЕС и морското дело. Бъдещата ОПОР трябва да способства за по-нататъшния напредък в тази област, възприемайки интегриран подход:

- екосистемен подход към управлението на морската среда, включващ всички сектори, се прилага посредством Рамковата директива за морска стратегия, която е стълб по отношение на околната среда за ИМП и задължава държавите-членки да постигнат добро екологично състояние до 2020 година. Бъдещата ОПОР трябва да включва правилните инструменти в подкрепа на този екосистемен подход¹¹. Това е в интерес и на риболовния сектор, тъй като този подход ще разгледа съизмерно и последователно и въздействието, което оказват с дейността си други сектори върху риболовните ресурси;
- изменението на климата ще има силно отражение върху морската среда. Морските екосистеми и биоразнообразието, които вече търпят поражения от замърсяване и прекомерен риболов, ще пострадат допълнително от по-

¹⁰

Интегрирана морска политика за Европейския съюз — COM(2007) 575.

¹¹

Ролята на ОПР за въвеждането на екосистемен подход за управлението на морската среда: Съобщение на Комисията — COM(2008) 187 окончателен.

високите температури и повишаване на киселинността, което ще доведе до изменения в размножаването на някои видове и тяхното изобилие, както и до промяна в разпространението на някои морски организми и изместване ареала на разпространение на някои планктонни съобщества. Новата ОПОР трябва да играе роля в полза на усилията за приспособяване към изменението на климата що се отнася до въздействията върху морската среда. Изменението на климата е допълнително предизвикателство пред морските екосистеми, което допълнително подчертава спешната необходимост от ограничаване на натиска от риболов в устойчиви граници. Следователно устойчивият риболов трябва да измести прекомерния улов, който е причина морските екосистеми да бъдат уязвими от изменението на климата и следователно по-малко приспособими;

- риболовът и аквакултурите все повече се конкурират за морско пространство с други, свързани с морето сектори на икономиката. Планирането на използването на морското пространство е важен елемент от ИМП, който трябва да се обвърже с бъдещата ОПОР.
- подчертаното внимание, което отделя ИМП на устойчивото развитие в крайбрежните райони, например под формата на екологосъобразен туризъм, може да допринесе значително за превъзможването на социално-икономическите последствия от намаляването на капацитета в риболовния сектор. Развитието на крайбрежните райони не може да бъде обект единствено на ОПОР, но трябва да се разглежда като по-широка задача в контекста на ИМП и на кохезионната политика на ЕС;
- по отношение на наблюдението, събирането на данни, натрупването на опит и изследванията е налице ясно изразено полезно взаимодействие между различните, свързани с морето сектори на икономиката, в това число рибарството.

Ключови предизвикателства като изменението на климата, политиките по отношение на емисиите и енергийната ефективност трябва да се вземат предвид при определянето на бъдещата ОПОР и нейната роля при очертаването на бъдещето в сектора на рибарството и аквакултурите. Решение за подходящо финансиране за по-общите цели на ИМП трябва също да се осигури посредством ЕФР или други финансови инструменти.

- В кои области риболовната индустрия взаимодейства тясно с други сектори? Къде по-специално се изисква интеграция в рамките на ИМП?
- По какъв начин бъдещата ОПОР може да осигури на рибарството, в това число на риболовните флоти и аквакултурите, достъп и за в бъдеще до морското пространство в рамките на интегрирано планиране на използването на морското пространство?
- По какъв най-добър начин бъдещата ОПОР може да осигури спазване на Рамковата директива за морска стратегия и нейното прилагане?
- По какъв начин бъдещата ОПОР би могла да съдейства за адаптирането към изменението на климата и да гарантира, че рибарството не подрива

5.6. Научни данни в основата на политиката

Научните познания и данни са от жизненоважно значение за ОПОР, тъй като политическите решения трябва да се основават на солидни и достоверни познания относно нивата на експлоатация, които могат да понесат запасите от риба, относно въздействието на риболова върху морските екосистеми и последствията от други изменения, като тези на климата. Човешките и институционални ресурси на разположение за подобни въпроси все повече намаляват, а проблемите, чакащи решение, нарастват и стават все по-сложни.

Бъдещите дългосрочни изследователски програми, ориентирани към ОПОР, трябва да се занимават с нови предизвикателства, като необходимостта да се работи за съгласуваност в действията на европейско, национално и регионално равнище, интегрирането на политиката в областта на рибарството с други морски въпроси, (особено екосистемния подход и изменението на климата) и по-нататъшното разработване на политически инструменти и управление. Наскоро публикуваното от Комисията Съобщение за Европейската стратегия за мореплавателските и морските изследвания¹² е първа крачка към на посоченото интегриране.

Подобряването на комуникацията между научните работници, политиците и заинтересованите страни, в частност ACFA и RAC и спечелването на тяхната цялостна ангажираност, трябва да останат приоритети.

- По какъв начин да се осигурят условията за бъдещи висококачествени научни изследвания в областта на рибарството, включително в регионите, където понастоящем липсват такива изследвания? По какъв най-добър начин да се гарантира съгласуваност между отделните изследователски програми в рамките на ЕС? Как да се осигурят необходимите средства и да се гарантира, че млади изследователи специализират в тази област?
- По какъв най-добър начин наличните средства да се гарантират и използват за получаване на уместни и навременни становища?
- Как по-добре да се съдейства за включването на заинтересовани страни в научноизследователски проекти и да се интегрира натрупаното от тези страни знание в подкрепени от изследванията научни становища.

5.7. Структурната политика и публичната финансова подкрепа

Публичната финансова подкрепа за риболова е съществена независимо дали от средствата за рибарство на ЕС или чрез различни мерки за помощ и подкрепа от страна на държавите-членки, включително освобождавания от данъци. Тя също често противоречи на целите на ОПОР, по-специално на нуждата от намаляване на свръхкапацитета, и понякога изглежда, че по-скоро утежнява структурните проблеми, отколкото помага за тяхното разрешаване.

¹²

Европейска стратегия за мореплавателските и морските изследвания — COM(2008) 534.

Чрез реформата на ОПОР през 2002 г. бе постигнат важен напредък в правилната посока чрез премахване на част от финансовата подкрепа, която пряко допринесе за свръхкапацитета и свръхинвестирането. Все пак полезното взаимодействие не е достатъчно развито и начинът, по който държавите-членки могат да харчат своите финансови средства за рибарство, зависи от много малко условия. Освен това сегашната система не е проектирана така, че да отговори на новите предизвикателства или бързо изменящи се обстоятелства. Тя трябва да бъде в състояние да се приспособи например към развитието на ИМП, прилагането на Рамковата директива за морска стратегия и адаптирането на крайбрежните области към изменението на климата. Сегашното разпределение на средствата от ЕФР се основава по-скоро на регионалните критерии за сближаване, отколкото на състава на европейския флот и неговите структурни недостатъци.

Това показва необходимостта от много по-тясна връзка между публичното финансиране (особено от Европейския фонд за рибарство) и целите на политиката и новите предизвикателства, засягащи морското дело. Следващата реформа ще трябва да гарантира, че е обърнато внимание на структурните недостатъци на сектора, като се осигурят предпазни мерки срещу всички нежелани странични ефекти на реформата. Тя трябва да насърчи и улесни реструктурирането и модернизацията на европейския сектор, да му помогне да подобри своята икономическа жизнеспособност и да избегне изкуственото поддържане на свръхкапацитет.

- Какви трябва да бъдат главните приоритети на бъдещата публична финансова подкрепа и защо? Кои промени секторът не би могъл да извърши сам и следователно се изисква публична финансова подкрепа?
- Как можем да променим насочеността на финансовите ресурси на ЕС, за да насърчим иновациите и адаптирането към нови политики и обстоятелства? Има ли област на нова политика, която да изисква финансиране? Трябва ли публичната финансова подкрепа да бъде насочена към специфични преходи като премахването на изхвърлянията в риболовния сектор?
- Как могат бъдат гарантирани полезното взаимодействие и съгласуваността на възможните финансови средства по ОПОР с националните инструменти?
- Как може да бъде постигнато полезното взаимодействие между стълбовете на бъдещата ОПОР? Трябва ли публичната помощ да бъде обвързана с постигането от страна на държавите-членки на политически цели?
- Как могат финансовите ресурси на ЕС да бъдат развити така, че да се осигури нужната гъвкавост за бърз отговор при криза?
- Трябва ли публичната финансова подкрепа да бъде предоставена еднакво на всички сектори (дребен и едър мащаб)? Трябва ли Европейският фонд за рибарство да продължи да прави разлика между райони по цел „Сближаване“ и райони извън тази цел?
- Трябва ли косвената подкрепа като услуги, свързани с управлението на риболова (достъп, научни изследвания, контрол), да продължи да бъде

предоставяна безплатно на всички сектори на промишлеността?

- Трябва ли постепенно да бъдат премахнати постоянните субсидии за риболова, като се запазят временно само тези, които целят да намалят социалното въздействие от реструктурирането на сектора?

5.8. Външнополитическо измерение

Съгласно Договора обхватът на изключителна компетентност на Европейския съюз по отношение на опазването на водните ресурси се простира до управлението на риболовните дейности на флотите на ЕС извън води на ЕС.

Основната цел на дейностите по външнополитическото измерение на Общата политика в областта на рибарството следва да бъде разширяване в международен мащаб на прилагането на принципите на устойчив и отговорен риболов. Тази цел трябва да бъде поставена изцяло в рамките на целите на ИМП относно доброто морско управление и устойчивото развитие на крайбрежните райони. Други цели, които понастоящем направляват външнополитическото измерение на ОПОР, като поддържане на присъствието на флот на ЕС в международен мащаб и гарантиране на снабдяването на пазара на ЕС от този флот, може да са по-маловажни днес.

Верността на схващането, че присъствието на кораби на ЕС навсякъде по света подкрепя легитимността на ЕС и влиянието в регионални организации за управление на рибарството, днес не изглежда толкова очевидна: дори при отсъствие на интереси в областта на рибарството много международни партньори демонстрираха способност да влияят върху глобалното управление на рибарството, както и активно присъствие на международни форуми. Освен това огромното значение на пазара на ЕС за световната търговия с рибарски продукти осигурява достатъчна легитимност на нашите действия в регионални и други многостранни форуми. Трябва да се каже също така, че основите на логиката, флот на Европейския съюз извън водите му да снабдява пазара на ЕС, се разклащат от нашата голяма и растяща зависимост от внос.

Във всички части на ОПОР трябва да се гарантира съгласуваност с другите политики на ЕС. В случая с наличието на външнополитическа компонента, политиките на ЕС по отношение на развитието и околната среда трябва да играят особена роля.

Поради това от решаващо значение е целите на външнополитическото измерение да бъдат преразгледани и определени наново, за да отговарят на нуждите на 21-и век.

Бъдещата ОПОР като част от общата отговорност и усилията на ЕС за постигане на по-добро глобално морско управление следва да продължи да подкрепя отговорното рибарство на международни форуми като Общото събрание на ООН и ФАО. Нуждаем се от продължаване на работата по въпроси като морското законодателство, защитата на уязвими морски екосистеми от разрушителни рибарски практики, а също и по преговорите за разработване на международно споразумение относно морските генетични ресурси, които са извън националната юрисдикция.

Регионалните организации за управление на рибарството (RFMO) засега са считани за най-добрите инструменти за управление на рибарството особено за трансгранично преминаващите и далекомигриращите рибни запаси в изключителните икономически зони (ИИЗ) и в открито море. Тяхната работа обаче е неравномерна и те не винаги бяха ефективни в приемането на строги мерки за опазване и управление или в осигуряването на спазване на тези мерки или в своите средства за контрол. Следователно съществува необходимост от засилване на техния ангажимент в това отношение, както и от подобряване на цялостната им работа. Работата с международни партньори ще продължи да бъде от решаващо значение за постигане на това.

Реформата на ОПОР през 2002 г. доведе до преход от традиционни споразумения в областта на рибарството, основаващи се главно на принципа „плащаш, ловиш риба и си заминаваш“ към по-широкообхватен подход на сътрудничество по сегашните споразумения за партньорство в областта на рибарството (FPA). Заедно с предоставянето на достъп на плавателни съдове на ЕС, при сегашните FPA се търси укрепване на капацитета на партниращите държави да осигуряват устойчиво рибарство в собствените си води.

По-голямата част от финансовата помощ в рамките на тези споразумения помага на партниращите държави да укрепят своята политика в областта на рибарството, включително научни изследвания, както и контрол и мониторинг на риболовните дейности в техните води. Тези споразумения обаче изискват много „тежка поддръжка“ и в много държави прилагането им се оказва проблематично поради политически безредици или бавно — или дори понякога никакво — усвояване на помощта, предоставяна за политиката в областта на рибарството. От друга страна, части от рибарската промишленост на ЕС — по-специално секторът за риба тон — изразяват силен интерес към разширяване на мрежите от споразумения с цел по-добро обхващане на пътя на мигриращите видове, които те ловят в съседни ИИЗ. Рибари от ЕС са заинтересовани също така да развиват дейностите си в ИИЗ, където споразумения с ЕС обезпечават високо ниво на правна сигурност и прозрачност.

Най-голямото достойнство на FPA е, че те спомагат за подобряване на управлението на рибарството във водите на развиващите се държави. Въпреки това следва да се увеличи капацитетът за научен анализ и изследвания за по-добро оценяване на състоянието на опазване на запасите и за определяне на устойчиви нива на улов.

Подкрепата за рибарския сектор и по-специално в рамките на FPA допринесе за развитието на този промишлен сектор, но не по начин, който да окаже значително въздействие върху борбата срещу бедността и постигането на целите на хилядолетието за развитие. Външната политика в областта на рибарството следва да е съобразена по-добре със стратегиите на третите държави за сигурност на храните.

Поради това следва да се преразгледа сегашната архитектура на нашите споразумения, за да се изследват алтернативни форми на договаряния с трети държави, които биха отговорили по-добре на потребностите на нашата промишленост и на тези на нашите партньори. В тази връзка може да си

заслужава да се изследва въвеждането на регионални форми на сътрудничество — особено сега, когато регионалната интеграция се насърчава като инструмент за развитие.

- Основната цел на ОПОР е насърчаването на устойчив и отговорен риболов. Съществуват ли причини външнополитическото измерение на ОПОР да бъде мотивирано от различни цели?
- Как ЕС може да засили ролята си на международната сцена, за да спомогне за по-добро глобално морско управление и по-специално на рибарството?
- Как ЕС може да сътрудничи със своите партньори, за да направи регионалните организации за управление на рибарството по-ефективни?
- Следва ли рибарите противно на сегашния принцип на свободен достъп до международните води да плащат за правото на риболов в открито море под управлението на RFMO?
- Как в рамките на бъдещи международни споразумения в областта на рибарството могат да бъдат преследвани цели като насърчаване на инвестирането (създаване на съвместни предприятия, трансфер на ноу-хау и технологии, управление на инвестициите и капацитета в риболовната промишленост ...), създаване на работни места (на кораби, в пристанища, в преработвателната промишленост) или насърчаване на доброто морско управление?
- Представяват ли споразуменията за партньорство в областта на рибарството (FPA) най-добрият инструмент за постигане на устойчивост извън водите на ЕС или те следва да бъдат заменени с други форми на сътрудничество? Следва ли да бъде изследвана регионалната перспектива и тя да замества или да допълва рационализирана двустранна такава?
- Как бихме могли да осъществим научни изследвания за оценяване на устойчивостта на рибните запаси и да направим контрола върху риболовната дейност по-прозрачен и ефективен?
- Как можем да осигурим по-добро сътрудничество и спазване на новите регламенти в развиващите се държави?
- Следва ли операторите от ЕС да покриват всички разходи по своята риболовна дейност във водите на трета държава или бюджетът на Общността следва да продължи да поема част от тези разходи?
- Как бихме могли да допринесем за увеличаване на способността на развиващите се държави за управление на рибарството например чрез целенасочена помощ?
- Следва ли интеграцията на европейските риболовни флоти и интересите в трети държави да бъдат преследвани активно като цел на външнополитическото измерение на ОПОР с оглед по-специално да се

подпомогне развитието в съответните партниращи държави?

- Как можем да засилим съвместните действия между различните форми на подкрепа и различните партньори в сектора на рибарството от една страна и стратегиите за развитие на крайбрежни държави от друга страна?
- Следва ли аквакултурите да бъдат включени в бъдещи споразумения за партньорство?
- Как може да бъде увеличен потенциалът на дребномащабния риболов в трети държави за устойчивост, екологични и социални предимства?

5.9. Аквакултура

Аквакултурата допринася в нарастваща степен за производството на храни от водни организми в световен мащаб. В ЕС производството на аквакултури е важна икономическа дейност в много крайбрежни и континентални региони, но остана стабилно през последните години. Комисията разгледа в отделно съобщение¹³ специфичните проблеми на аквакултурата в кратко- и средносрочна перспектива. Важно е обаче да се обсъди ролята на аквакултурата в една реформирана ОПОР.

- Каква роля следва да играе аквакултурата в бъдещата ОПОР: следва ли тя да бъде интегрирана като фундаментален стълб на ОПОР със специфични цели и инструменти, или следва да бъде оставена на държавите-членки за развитие на национална основа? Какви инструменти са необходими за интегриране на аквакултурата в ОПОР?

6. СЛЕДВАЩИТЕ СЪПКИ

Работата по реформата няма да спре работата за увеличаване на ефективността на ОПОР в нейната съществуваща рамка. Много може да се направи и ще бъде направено през подготвителното време за осъществяване на реформата. Това включва:

- реформа на политиката за осъществяване на контрол, за да се гарантира правилно прилагане на решенията и равнопоставеност на държавите-членки;
- продължаващи усилия за борба срещу нелегалния, нерегулиран и недеклариран риболов с цел борба срещу такъв риболов в европейски води и срещу вноса на всякакви продукти, произхождащи от такъв риболов;
- нови инициативи за преустановяване на изхвърлянето на улов и за защита на уязвими биологични видове и местообитания;

¹³

Съобщение на Комисията до Съвета и до Европейския парламент: Изграждане на устойчиво бъдеще за аквакултурата — Нов импулс за стратегията за устойчиво развитие на европейската аквакултура — COM(2009) 162.

- продължаваща интеграция на ОПОР в рамките на ИМП, включително подкрепа за прилагането на Морската стратегия за осигуряване на екологична защита на морските екосистеми;
- нова стратегия относно аквакултурата за премахване на пречките, които спъват развитието на този сектор;
- изготвяне и изпълнение на допълнителни дългосрочни планове за намаляване на натиска от риболов върху прекомерно експлоатираните запаси и за тяхното възстановяване до максималния устойчив улов (MSY);
- повишена прозрачност за потребителите и по-нататъшно подобрене на проследимостта на продукцията по протежение на пазарната верига.

Тези инициативи ще целят решаване на спешни проблеми в кратко- и средносрочен план, докато се обмисля преразглеждането в дългосрочна перспектива на политическата рамка. Те ще бъдат развити във възможната степен в съответствие с оформящите се направления за тази реформа на Общата политика в областта на рибарството.

Заедно с приноса от заинтересовани организации, научноизследователската общност, правителствата на държавите-членки, гражданското общество и трети държави настоящата Зелена книга следва да формира основата за публичен дебат относно бъдещата ОПОР. Комисията желае в този дебат да се включат широки кръгове от лица, вземащи политически решения, и граждани – от пряко участващи в сектора на рибарството или в други политически области до европейските граждани като цяло в качеството си на потребители, граждани и данъкоплатци. Представители и заинтересовани страни от развиващи се държави също се насърчават да допринесат за дискусиата от своята гледна точка.

Като се съобрази с резултата от прегледа на бюджета и без да изпреварва бъдещото обсъждане относно следващата финансова рамка, Комисията ще обобщи резултатите от дебата до първото полугодие на 2010 г. и ще представи заключения относно направлението на реформиране на ОПОР. После ще бъде проведена оценка на въздействието и след по-нататъшни консултации със заинтересованите страни Комисията ще изготви предложение за нов основен регламент, който ще бъде представен на Съвета и на Европейския парламент заедно с други предложения за правна база в контекста на новата финансова рамка след 2013 г.

7. КАЖЕТЕ СИ ДУМАТА

Целта на настоящата Зелена книга е да постави началото и насърчи публичен дебат и да предизвика изразяване на становища относно бъдещата ОПОР. Комисията приканва всички заинтересовани страни¹⁴ за становище по

¹⁴ Професионалните организации са приканени да се регистрират в „Регистър на представителите на интереси“ на Комисията (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Този регистър беше създаден в рамките на Европейската инициатива за прозрачност с оглед на Комисията и на широката

въпросите, изложени в настоящата Зелена книга, и настоява то да бъде представено заедно с допълнителни коментари до 31 декември 2009 г. на:

Европейска комисия — Генерална дирекция „Морско дело и рибарство“

„Реформа на общата политика в областта на рибарството“

B-1049 Brussels

Belgium

или по електронната поща на: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

Становищата ще бъдат публикувани в интернет. Важно е да прочетете специфичната декларация за поверителност, приложена към това допитване, за да сте информирани как ще се работи с личните ви данни и вашите мнения.

Спомагателни документи и допълнителна информация относно консултацията са на разположение в следния уебсайт: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. АКРОНИМИ

ОПОР Обща политика в областта на рибарството

АСФА Консултативен комитет по рибарство и аквакултури

ООП Обща организация на пазара

ЕФР Европейски фонд за рибарство

ИИЗ Изключителна икономическа зона

ФРА споразумение за партньорство в областта на рибарството

ICES... Международен съвет за изследване на морето

ИМП Интегрирана морска политика

MSY Максимален устойчив улов

ОП Организации на производители

РКС Регионални консултативни съвети

RFMO Регионални организации за управление на рибарството

общественост да се предоставя информация относно целите, финансирането и структурите на представители на интереси.

ОДУ Общ допустим улов