



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 13.7.2011  
SEC(2011) 892 окончателен

**РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА**

**ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО**

*придружаваща*

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА  
СЪВЕТА**

**относно общата политика в областта на рибарството**

{COM(2011) 425 окончателен}  
{SEC(2011) 891 окончателен}

## 1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

### 1.1. Резултатите от ОПОР са незадоволителни

Сегашната ОПОР не успя да гарантира устойчива експлоатация на живите водни ресурси, въпреки новите управленски инструменти, въведени през 2002 г.: дългосрочните планове за управление, предназначени за експлоатиране на рибните запаси на устойчиво равнище и за възстановяване на подложените на прекомерен риболов запаси и регионалните консултативни съвети, предназначени да насърчават диалога между заинтересованите страни и с Комисията.

Този неуспех се дължи на взаимосвързани проблеми. Свръхкапацитетът е основната причина за прекомерния риболов. Намаляването на квотите, предназначено да ограничи прекомерния риболов, обаче доведе до още по-голям свръхкапацитет. Аналогично, свръхкапацитетът предполага слаби икономически резултати на сектора на улова, а такива икономически резултати стимулират прекомерния риболов като краткосрочно решение за намаляващите приходи. Това довежда до повтарящи се призови на сектора за публична финансова подкрепа, което поддържа свръхкапацитет, и насърчава отклонение от научните препоръки при определянето на ОДУ. Като се имат предвид тези връзки, проблемите могат да бъдат структурирани, както следва:

- Основният проблем на ОПОР е липсата на екологична устойчивост поради прекомерен риболов. Всички други проблеми допринасят за това. Свръхкапацитетът на флота, отклонението от научните препоръки при определянето на ОДУ, както и липсата на приоритети при установяването на цели, са основните причини за прекомерния риболов. Относителната стабилност, високото равнище на изхвърлянията, слабото спазване и липсата на достатъчно научни препоръки са допълнителни причини.
- Вторият проблем е лошата икономическа устойчивост, особено в сектора на улова. Много флоти не са печеливши и са уязвими на външни шокове (например високи цени на горивата).
- Третият проблем е липсата на социална устойчивост, което основно оказва влияние върху сектора на улова и районите, зависещи от риболова. Ниските заплати и сериозните заплахи за безопасността означават, че секторът на улова не е източник на привлекателни работни места за потенциалните нови поколения рибари. В резултат на това заетостта, особено в сектора на улова, намалява през последните 15 години в много области, зависещи от рибарството.
- Четвърто, ОПОР има много сложна правна рамка, което насърчава микроуправление и възпрепятства постигането на екологична устойчивост.
- Външнополитическото измерение на ОПОР също постигна по-слаби резултати от очакваните, особено по отношение на екологичната устойчивост, а също и по отношение на международното управление.

### 1.2. Кой е засегнат от ОПОР и как?

Заинтересована

Описание

Ключови интереси

<i>Сектор на улова в ЕС</i>	Собственици и екипаж на кораб от ЕО	Запазване на рентабилността и поминъка
<i>Зависими предприятия и общности</i>	Зависими от рибарството предприятия и общности	Запазване на рентабилността и поминъка
<i>Преработвателен сектор</i>	Тези, които преработват суровина, внесена или уловена във води на ЕО	Запазване на рентабилността и поминъка, стабилни доставки
<i>Регулатори на сектора</i>	Национални, регионални и местни органи, които регулират риболова	Осигуряване на ефикасна, ефективна и практическа управленска рамка, която отразява широк кръг потребности на заинтересованите лица
<i>Изследователска дейност в сектора</i>	Научноизследователски организации, които допринасят за опазването и управлението на запасите	Принос към ефективен режим за управление на рибарството чрез своевременен достъп до висококачествени и надеждни данни
<i>Потребители</i>	Тези, които консумират продукти от риболов	Наличието, цената, качеството и хранителните стойности на продуктите от риболов с различна степен на загриженост за околната среда
<i>Държави, които не са членки на ЕС</i>	Сектор Рибарство в конкуренция с флотите на ЕС. Производители на аквакултури, износители към ЕС. Органи в страни, които не са членки на ЕС, които получават плащания по рамкови споразумения за партньорство (РСП)	Конфликт на интереси между тези, които разглеждат ЕС като много важен експортен пазар и като източник на приходи, и малки местни рибарски общности, които се конкурират за достъпа до местни ресурси с флотите на ЕС в риболовни райони извън ЕС
<i>Неправителствените организации, гражданското общество и гражданите на ЕС</i>	Неправителствените организации, защитаващи устойчивото управление на рибарството Широката общественост с интерес и загриженост за риболова и морската околна среда	Да се запазят рибните популации, морското биологично разнообразие, и удобството на океаните, реките и езерата

### 1.3. Защо е необходима публична намеса?

Рибарството се характеризира с „трагедията на общата собственост“: отделни лица, действащи в свой собствен интерес, са склонни да експлоатират прекалено много общ ресурс, като конкурират другите, тъй като улавят „техния дял“. Това, което е уловено от един рибар днес, не може да бъде уловено от друг рибар утре. Разходите за улов, наложени на другите (по-малко риба за улов, увреждане на местообитанията и др.), не се вземат предвид от рибарите при определяне на риболовните им решения. При липса на регулаторна намеса по отношение на достъпа, запасите ще бъдат експлоатирани на равнища, които ще доведат до тяхното намаляване и минаване под прага, под който тяхната експлоатация е търговски нерентабилна. Това оправдава регулаторната намеса и предполага отхвърляне на варианта „Липса на действие от страна на ЕС“.

## 2. ПРАВО НА ДЕЙСТВИЕ НА ЕС

Съгласно член 3, буква г) от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС) Съюзът разполага с изключителна компетентност в областта на опазване на морските биологични ресурси в рамките на ОПОР. В съответствие с член 4, параграф 2, буква г) Съюза споделя компетенциите си за останалата част от ОПОР.

Последната реформа на ОПОР се състоя през 2002 г. Тя беше осъществена с Регламент (ЕО) № 2371/2002 на Съвета от 20 декември 2002 г. В член 35 от него се съдържа конкретна разпоредба за преразглеждане на глави II [Опазване и устойчивост] и III [Адаптиране на риболовния капацитет] до края на 2012 г. Заключенията относно ОПОР в специалния доклад на Сметната палата от 2007 г., както и собствената оценка на Комисията на сегашната ОПОР, обаче я накараха да не се ограничи само с това задължение, а да предложи пълна реформа на ОПОР.

### **3. ЦЕЛИТЕ НА ОПОР**

#### **3.1. Целите на ОПОР съгласно Договора**

Целите на ОПОР са определени в член 3, буква г) и член 4, буква г) и членове 38 и 39 от ДФЕС. Член 11 също има отношение, тъй като в него се постановява, че изискванията за защита на околната среда трябва да бъдат включени при определянето и изпълнението на политиките и действията на Съюза, особено с оглед на насърчаване на устойчивото развитие. Съгласно член 39 целите на ОПОР, които са същите като за селското стопанство, са:

- увеличаване на селскостопанската производителност чрез насърчаване на техническия прогрес и осигуряване на рационално развитие на селскостопанското производство, както и оптимално използване на производствените фактори, по-специално на работната сила;
- осигуряване на справедлив жизнен стандарт за хората, занимаващи се със селско стопанство, в частност посредством увеличаването на индивидуалните доходи на лицата, осъществяващи тази дейност;
- стабилизиране на пазарите;
- гарантиране на снабдяването;
- гарантиране на това, че доставяните продукти достигат до потребителите на разумни цени.

Тези цели са същите както за Общата селскостопанска политика, но трябва да бъдат разглеждани в специфичния контекст на сектор Рибарство.

#### **3.2. Общи цели на реформата**

Реформираната ОПОР ще постигне екологична, икономическа и социална устойчивост по отношение на експлоатацията на риболовните ресурси. От правна гледна точка всички тези цели са еднакво важни и никоя не може да бъде постигната поотделно.

Екологичната устойчивост обаче се явява основен елемент за успеха на ОПОР. Анализът в оценката на въздействието потвърди, че „*без по-отчетливи подобрения на състоянието на запаса, икономическата и социалната устойчивост ще остане ограничена*“. При формулирането на проблема се очерта лошото състояние на много запаси. Неговото разрешаване ще изисква синхронизиране на натиска от риболов с екологичната устойчивост.

### 3.2.1. Екологична устойчивост

Екологичната устойчивост се разбира като експлоатация на запасите по начин, който не поставя под въпрос бъдещата им експлоатация. Това означава натискът от риболов да се прилага в съответствие с техния максимален устойчив улов (MSY) „с цел спешно постигане на тези цели по отношение на изчерпаните запаси и при възможност не по-късно от 2015 г.“. С постигането на екологична устойчивост също така ще се осигури спазване на задължението морската околна среда да бъде приведена в добро екологично състояние до 2020 г., както е определено в Рамковата директива за морска стратегия.

Постигането на екологична устойчивост предполага:

- а) премахване на прекомерния риболов в краткосрочен план;
- б) намаляване на свръхкапацитета и изхвърлянията във възможно най-голяма степен;
- в) въвеждане на система за вземане на решения, съвместима с дългосрочната устойчивост, гъвкавост и приспособимост към местните условия;
- г) насърчаване на промишлеността да поеме повече отговорност за постигането на резултати и за спазване на законодателството;
- д) осигуряване на повече научни препоръки и икономически данни.

### 3.2.2. Икономическа устойчивост

Икономическа устойчивост означава рентабилни флоти, които да са икономически жизнеспособни в дългосрочен план. Същото се отнася и за свързаните с това дейности за преработка, спомагателни и аквакултурни дейности, като се действа в рамките на ограниченията с оглед на екологичната устойчивост и в контекста на конкурентен световен пазар и променящи се модели на потребление.

### 3.2.3. Социална устойчивост

Социална устойчивост означава превръщането на рибарството и свързаните с него дейности в източник на привлекателни работни места, които позволяват справедлив жизнен стандарт на лицата, които зависят от тях, и гарантират жизнеспособността на рибарските общности. Социалната устойчивост в тези области трябва да се основава на икономическа диверсификация на свързаните морски дейности, както и на самия риболов.

### 3.2.4. Други цели: опростяване и намаляване на административната тежест

Реформата на ОПОР ще трябва да допринесе за постигане на общите цели на ЕС по отношение намаляване на бюрокрацията. Опростяването предполага намаляване на броя на регламентите и тяхната сложност и интегриране на публичното финансиране в един финансов инструмент. По отношение на административната тежест реформата не включва количествено измерими цели на макро ниво, тъй като срокът на действие на сегашната политика на Комисията в тази област е до края на 2012 г.

#### 4. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

**Вариант „запазване на статуквото“ (ЗС)** продължава настоящата ОПОР, като взема предвид наскоро приетото законодателство, по-конкретно дългосрочните планове за управление, които са в процес на подготовка, Регламента за контрол и ННН регламента. ЗС представлява ОПОР, каквато тя ще бъде през януари 2013 г. Той служи като ориентир за всички варианти за реформа.

**Вариант 1 се стреми да постигне екологична устойчивост в рамките на гъвкав времеви хоризонт, като същевременно ограничава краткосрочните неблагоприятни икономически и социални въздействия.**

Неговите основни компоненти са:

а) постигане на Fmsy възможно най-бързо, но с максимално годишно намаляване на ОДУ с 25 % (като в действащите дългосрочни планове за управление). В резултат на това някои запаси ще достигнат Fmsy след 2015 г. (но не по-късно от 2020 г.).

б) използване на правилото за „най-ценното“ при смесен риболов;

в) използване на индивидуални прехвърляеми квоти (ИПК) за премахване на свръхкапацитета. ИПК ще бъдат задължителни за промишлените флоти и доброволни за дребномащабните флоти, и ще бъдат осъществени за четири години. Прехвърлянето ще бъде ограничено в рамките на държава-членка;

г) публична финансова подкрепа, насочена към реформата; субсидиите за флота (ос 1 от сегашния ЕФР) ще бъдат прекратени;

д) ООП, насочена към пускането на пазара, рекламата и пазарната диференциация на местните продукти;

е) разходите за лицензии за риболов в рамките на споразуменията за партньорство в областта на рибарството (СПОР) постепенно ще се поемат от корабособствениците.

**Вариант 2 се стреми да постигне екологична устойчивост без никаква гъвкавост по отношение на времевия хоризонт.** Този вариант има за цел да се постигне екологична устойчивост до края на 2015 г., независимо от краткосрочните икономически и социални въздействия. Той съдържа малко вероятно предположение, че достатъчно научни препоръки ще бъдат на разположение в рамките на много кратък период от време.

Неговите основни компоненти са:

а) Fmsy, който да се постигне за четири години, считано от началото на реформата.

б) използване на правилото за „най-чувствителното“ при смесен риболов;

в) използване на ИПК, за да се премахне свръхкапацитета, но с прехвърляне вътре в държавата-членка;

г) прекратяване на публичната финансова подкрепа и ООП, както и

д) СПОР постепенно да се прекратят.

**Вариант 3 се стреми да постигне екологична устойчивост в рамките на определен период от време, като същевременно свежда до минимум неблагоприятните социални въздействия.** Този вариант свежда до минимум краткосрочните икономически и социални последици, като дава на сектора допълнително време да постигне Fmsy и да въведе ИПК.

Неговите основни компоненти са:

- а) постигане на Fmsy възможно най-скоро, но с максимално годишно намаляване на ОДУ от 15 %, така че повечето запаси да достигнат нивата на Fmsy едва към края на периода.
- б) използване на правилото за „най-ценното“ при смесен риболов;
- в) използване на ИПК както при вариант 1, но с по-дълъг период на изпълнение;
- г) публична финансова подкрепа, насочена към реформа, но с повече внимание за социалните въпроси;
- д) ограничено преразглеждане на ООП със запазване на някои форми на интервенция на пазара.

**Вариант 4 се стреми да постигне екологична устойчивост в рамките на гъвкав времеви хоризонт, като същевременно ограничава краткосрочните неблагоприятни икономически и социални последици но без ръководени от ЕС ИПК.** Този вариант е еквивалентен на вариант 1, но без използване на ИПК за справяне със свръхкапацитета. Държавите-членки са свободни да решат дали да въведат на ИПК.

Бяха анализирани още два варианта:

**Вариант 1а** съответства на вариант 1, но използва правилото на вариант 2 за „най-чувствителното“ при смесен риболов.

**Вариант 2а** съответства на вариант 2, но използва 25% максимално годишно намаляване на ОДУ, както при вариант 1.

## **5. ОЦЕНКА НА ВАРИАНТИТЕ**

Използваната методика определи:

- а) измерими стойности за целите, както и
- б) набор от показатели на въздействието, за да се проследи напредъкът към целите. Допълнителни показатели засягат управлението, административната тежест и опростяването. Стойността на показателите се измерва и сравнява за 2012 г., 2017 г. и 2022 г. (2020 г. за екологичните резултати). Оценката на въздействието обединява количествен и качествен анализ.

### **5.1. Екологична устойчивост**

Всички варианти на реформа драстично превъзхождат вариант 3С по отношение на екологичната устойчивост. Вариант 2 изглежда постига най-добри резултати както в

краткосрочен, така и в дългосрочен план. При все това неговият екологичен компонент е неосъществим, поради много краткия оставащ срок, в който да се изготви необходимата научна препоръка. Вариант 1а дава най-добри резултати. Варианти 1, 2а и 3 също се представят много добре, макар и по-зле от вариант 1а, особено до 2020 г. Запазването на свръхкапацитета във вариант 4 значително намалява неговия екологичен резултат.

Вариант 1а е с най-голям потенциал за намаляване на нежелания улов чрез обединяване на най-добрите екологични резултати, правилото за „най-чувствителното“ при смесен риболов, ИПК и регионалния компонент. Правилото за „най-ценното“ във вариант 1 ограничава потенциала му за намаляване на изхвърлянията.

Вариант 3С и вариант 4 водят до най-големи флоти в краткосрочен и в дългосрочен план. Варианти 1 и 3 показват най-голямо намаляване на флотите.

## **5.2. Икономическа устойчивост**

С вариант 3С не се постига икономическата устойчивост. Варианти 1 (и 1а) постигат най-добри резултати в краткосрочен и дългосрочен план. Вариант 2 е малко по-добър от варианти 2а и 3. Вариант 4 се представя значително по-зле поради запазване на свръхкапацитета.

Преработвателният сектор, зависещ от вносни суровини, ще остане незасегнат. За преработване на местни разтоварвания варианти 1 и 1а дават най-добрите краткосрочни и дългосрочни резултати. За спомагателни услуги, зависещи от размера на флота, най-добър е вариант 3С, следван от вариант 4.

## **5.3. Социална устойчивост**

Всички варианти предполагат съществен спад на заетостта за сектора на улова. Предвид по-слабото намаляване на флота при вариант 3С, там този спад е относително най-нисък, следван плътно от вариант 4. По отношение на заплатите обаче вариант 3С е крайно незадоволителен, а вариант 1 (и 1а) — много добър. Комбинацията от заетост и заплати показва, че варианти 1 (и 1а) ще генерират най-добри резултати.

## **5.4. Опростяване и административна тежест**

По отношение на опростяването всеки вариант е по-добър от 3С. Регионалните подходи при варианти 1 (и 1а), 2 (и 2а) и 4 също би трябвало допълнително да опростят ОПОР.

Получаването на научни препоръки и икономически данни ще бъде значителна добавка по отношение на разходите за управление. Въвеждането на ИПК предполага известна административна тежест за държавите-членки и ЕС; част от тези разходи могат да бъдат прехвърлени на сектора. Накрая, премахването на СПОР или плащането на разходите за достъп от страна на корабособственици ще намали разходите за управление на равнище на ЕС. Като цяло вариант 3С е най-евтин, следван от вариант 4, тъй като няма да има разходи, свързани с ИПК. Вариант 1а ще излезе най-скъп поради необходимостта да се получи научна препоръка за най-чувствителните запаси.

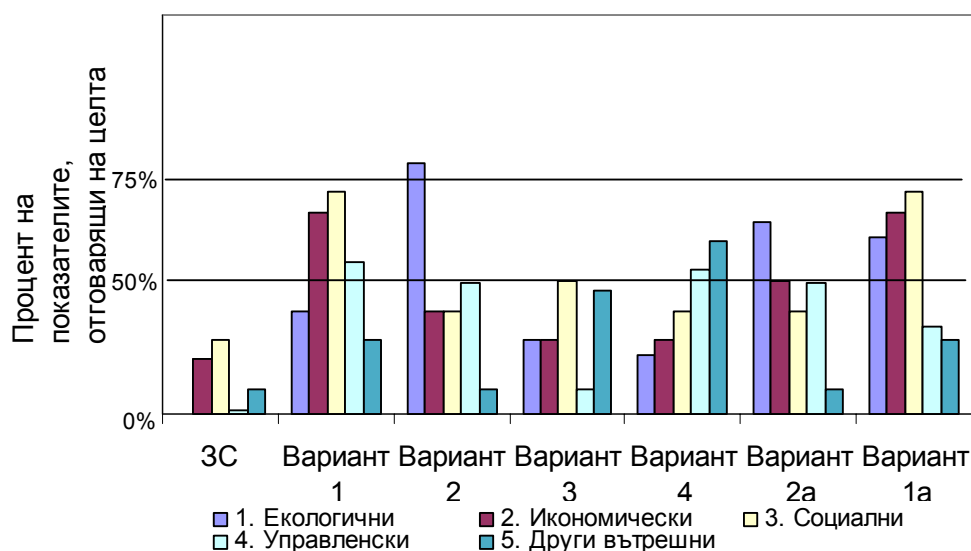
## **5.5. Външно измерение**

Най-добрите резултати се получават при вариант 1 (и 1а).

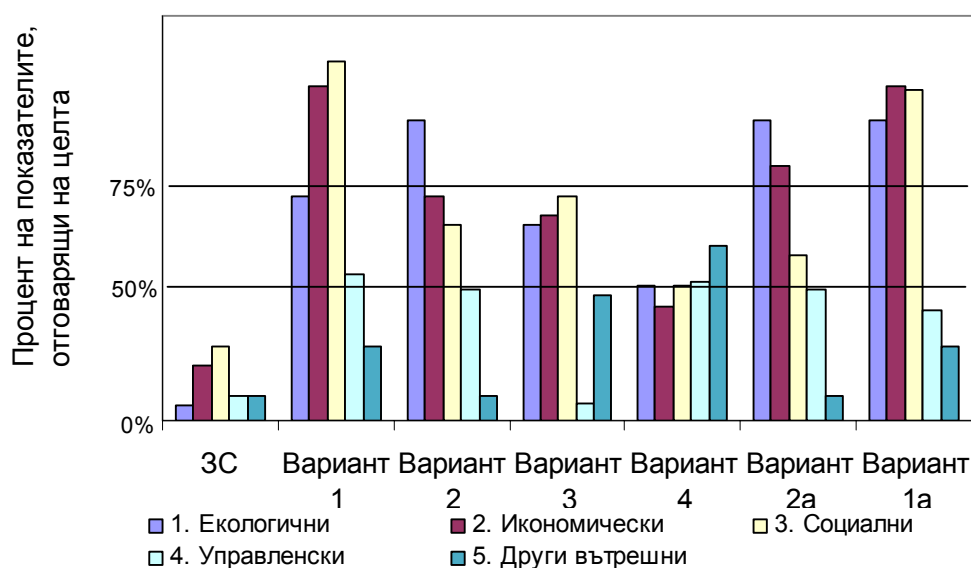


## 6. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ: ПРЕДПОЧИТАН ВАРИАНТ (II)

Фигура 1 — Сравнение на вариантите. Равнище на ЕС 2017 г.



Фигура 2 — Сравнение на вариантите. Равнище на ЕС 2022 г.



Като цяло варианти 1 и 1a предлагат най-добри комбинирани резултати. Проучване на четири региона, зависещи от риболова (Бретан, Галиция, Сицилия и Шотландия), потвърждава тези резултати на регионално равнище. Вариант 1 (и 1a) също се представят най-добре по отношение на външното измерение.

## 7. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

Ежегодният напредък ще се следи по отношение на целта Fmsy въз основа на научни препоръки и по отношение на икономическата и социалната устойчивост въз основа на икономически/социални данни, получени от държавите-членки .

По отношение на оценката е необходимо известно време, за да може реформираната ОПОР да даде резултати, затова за 2017 г., за която е направено моделирането, следва евентуално да се проведе средносрочен преглед. При прегледа следва да се сравнят планираните и действителните стойности на следните показатели:

- Въздействия върху околната среда: запаси на равнище Fmsy, размер на флота и напредък по отношение на ИПК
- Икономически въздействия: доход, БДС, приходи/приходи за покриване на разходите и чиста печалба
- Социални въздействия: заетост (пълно работно време) и надница на екипажа за пълно работно време

Цифрите за 2017 г. ще бъде на разположение през 2019 г. По тази причина оценката следва да се извърши през 2019 г.