

Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Предложение за регламент на Съвета за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството“

COM(2008) 721 окончателен – 2008/0216 (CNS)

(2009/C 277/11)

Докладчик: г-н ADAMS

На 15 декември 2008 г. Съветът реши, в съответствие с член 37 от Договора за създаване на Европейската общност, да се консултира с Европейския икономически и социален комитет относно

„Предложение за регламент на Съвета за създаване на система за контрол на Общността за гарантиране на спазването на правилата на общата политика в областта на рибарството“

COM(2008) 721 окончателен – 2008/0216 (CNS).

Специализирана секция „Земеделие, развитие на селските райони, околна среда“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 17 април 2009 г. (докладчик: г-н ESPUNY MOYANO).

На 453-тата си пленарна сесия, проведена на 13 и 14 май 2009 г. (заседание от 13 май), Европейският икономически и социален комитет отхвърли становището на специализираната секция и прие настоящото контрастановище, изготвено от г-н Adams, с 98 гласа „за“, 75 гласа „против“ и 11 гласа „въздържал се“.

1.1. ЕИСК подкрепя значителното реформиране на системата за контрол на рибарството, предприето от Комисията, и го оценява не само като централен елемент на общата политика в областта на рибарството (ОПОР), но и като изключително важно и наложително реструктуриране, което ще подобри ефективността на ОПОР преди предложената реформа по същество.

1.2. ЕИСК смята, че сегашната система за контрол на рибарството в ЕС е съпътствана от сериозни недостатъци. Тя е неефективна, скъпа и сложна и не води до резултати. Тези пропуски водят до сериозни последици за устойчивостта на рибните ресурси, на риболовния отрасъл, на регионите, които зависят от риболова, и на околната среда. ЕИСК отбелязва, че тази гледна точка се споделя от Комисията.

1.3. По-конкретно ОПОР създаде у някои заинтересовани участници склонност към закъснение, уклончивост, неохотно прилагане или дори неспазване на правилата. Целта на реформата на системата за контрол е да се промени тази култура на антагонизъм и нарушаване на правилата. Тя отразява новия подход, изложен в Зелената книга за реформа на общата политика в областта на рибарството от м. април 2009 г., и следователно се явява проверка на желанието на заинтересованите участници да се ангажират с промяна.

1.4. Над 75 процента от световните рибни запаси са или напълно експлоатирани или свръхексплоатирани. От рибните запаси на ЕС 88 процента се експлоатират над максималния устойчив улов.

1.5. Сегашната система за контрол в ЕС е неадекватна и компрометира надеждността на изходните данни, на които се опират научните изследвания. Поради ненадеждността на данните, уловът продължава да бъде на неустойчиви нива. Трудно се установяват измамническите практики, а налаганите глоби често пъти са много по-ниски от потенциалната печалба от прекомерния улов. Освен това Комисията не разполага с правни инструменти, което възпрепятства възможността ѝ да реагира бързо и ефективно, когато установи проблем в работата на националните системи за контрол. Същевременно, новите технологии предлагат потенциал, който не се използва пълноценно.

1.6. ЕИСК смята, че новата система ще установи цялостен и интегриран подход към контрола, като се съсредоточи върху всички аспекти на общата политика в областта на рибарството и обхване цялата верига от улова, през разтоварването, превоза, обработването до маркетинга – от улавянето до потребителя.

1.7. ЕИСК смята, че Комисията е изпълнила задълженията си за провеждане на консултации с основните заинтересовани страни, изготвила е добре документирано изследване за оценка на въздействието и с право настоява за незабавна реформа без отлагане на действията до приемането на бъдещата обща политика в областта на рибарството след 2012 г.

Брюксел, 13 май 2009 г.

Председател
на Европейския икономически и социален комитет
Mario SEPI

ПРИЛОЖЕНИЕ

Следното становище на специализирана секция получи поне една четвърт от подадените гласове, но беше отхвърлено за сметка на контрастановище, което беше прието от пленарната сесия.

1. Заключение

1.1. ЕИСК признава необходимостта от опростяване на системата за контрол на общата политика в областта на рибарството (ОПОР) и изразява съгласие с принципите на предложената реформа.

1.2. Въпреки това, Комитетът счита, че това не е най-подходящият момент за нейното реализиране, тъй като съвсем наскоро започна дебатът за бъдещето на ОПОР в периода след 2012 г. и е много вероятно тази политика да претърпи промени, които ще окажат силно въздействие върху системата за контрол. Ето защо ЕИСК препоръчва най-напред да бъде направено щателно проучване на основните елементи на ОПОР и на различните приложими модели на управление, които да послужат за основа на новите мерки за контрол.

1.3. Комитетът изразява съжаление, че Комисията, в стремежа си към бързи реформи, не е провела в достатъчна степен необходимите предварителни консултации с различните заинтересовани страни. ЕИСК счита, че за да бъде успешна реформата, засегнатите икономически и социални субекти трябва да вземат по-задълбочено участие в нея.

1.4. Освен това Комитетът счита, че промените в механизмите за контрол, предвидени в предложението, вместо да опростят системата за контрол, значително повишават броя на задълженията на риболовните кораби и администрацията в тази сфера спрямо настоящото положение, поради което препоръчва да се предвиди достатъчно дълъг преходен период.

1.5. ЕИСК счита, че социално-икономическите последици от тези мерки не са били оценени достатъчно задълбочено.

1.6. С оглед на по-лесното изпълнение, ЕИСК иска от Комисията да публикува приложение, в което да се разгледат подробно различните срокове и задължения за всеки вид кораб.

1.7. По отношение на специфичните технически въпроси, ЕИСК приканва Комисията, Съвета и Европейския парламент да вземат предвид коментарите, посочени в специфичните бележки.

2. Въведение

2.1. На 14 ноември 2008 г. Европейската комисия публикува три документа относно реформата на системата за контрол на ОПОР: съобщението на Комисията до Европейския парламент и до Съвета относно предложение за Регламент на Съвета за създаване на система на Общността за контрол на спазването на правилата на ОПОР ⁽¹⁾, самото предложение за Регламент ⁽²⁾ и оценката на въздействието ⁽³⁾.

2.2. Комисията счита, че създадената през 2002 г. система за контрол има сериозни слабости, които застрашават общата ѝ ефективност; тя е неефективна, скъпа, сложна и не води до желаните резултати. Поради това предлага да се направи основна реформа на системата за контрол на ОПОР.

2.3. Според Комисията основната цел на реформата ще бъде създаването на система на Общността за инспектиране, наблюдение, контрол, надзор и спазване на разпоредбите, които осигуряват необходимите условия за ефективно изпълнение на правилата на ОПОР.

2.3.1. По-специално, Комисията смята, че нейното предложение за реформа цели да постигне подобряване посредством:

- опростяване на правната рамка. В предложението се определят общи стандарти за контрол на всички правила на ОПОР. Определят се принципите и се оставя детайлите да бъдат посочени в един-единствен регламент за прилагане;
- разширяване на обхвата на контрола. В предложението се разглеждат области, които не са били обхванати до този момент (транспорт, пазари, проследяване) и е насочено към други, в които се е повишила необходимостта от контрол (изхвърляния, любителски риболов, защитени морски зони);

⁽¹⁾ COM(2008) 718 окончателен.

⁽²⁾ COM(2008) 721 окончателен.

⁽³⁾ SEC(2008) 2760.

- определяне на равнопоставени условия по отношение на контрола. Въвеждането на хармонизирани процедури за инспекции, заедно с хармонизираните системи за налагане на глоби с възпиращ ефект, ще гарантира равнопоставено третиране за рибарите, независимо в кои води оперират, и ще повиши доверието в цялата система;
- оптимизиране на подхода за контрол и инспекции. Системното прилагане на управлението на риска ще позволи на държавите-членки и на Комисията да съсредоточат усилията си за контрол в областите, в които има по-висок риск от нарушения;
- *намаляване на административната тежест;*
- по-ефективно прилагане на правилата на ОПОР. Комисията ще изготви подход, основан на макроуправление, и ще се съсредоточи върху контрола и проверката на спазването на правилата от страна на държавите-членки.

2.4. Предложението за регламент допълва Регламента за ННН риболов ⁽⁴⁾ и Регламента относно разрешенията за риболовни дейности на риболовните кораби на Общността извън нейните териториални води ⁽⁵⁾. Трите регламента образуват нова рамка за контрол.

2.5. Стремехът на Комисията е новият регламент да започне да се прилага от 1 януари 2010 г.

3. Общи бележки

3.1. ЕИСК признава, че успехът на ОПОР включва прилагане на ефективна, глобална, интегрирана и недискриминационна система за контрол „от мрежата до чинията“, която гарантира устойчива експлоатация на живите водни ресурси.

3.2. Комитетът също така е на мнение, че е необходима реформа на настоящата система за контрол на Общността с оглед на нейното подобряване. Той споделя и общите принципи, на които се основава предложението.

3.3. Все пак, ЕИСК счита, че трябва да се обмисли сериозно дали е целесъобразно тази важна реформа да бъде извършена в настоящия момент. През 2008 г. Комисията започна дебат относно бъдещето на ОПОР в периода след 2012 г. През следващите няколко години ще бъдат преразгледани основните елементи на тази политика. ЕИСК счита, че реформата на системата за контрол трябва да бъде определена в съдържанието на новата ОПОР.

3.4. Основният инструмент за управление на рибарството в настоящата ОПОР е системата на ОДУ ⁽⁶⁾ и квотите. Тази система беше поставена под съмнение на редица форуми ⁽⁷⁾. Като се има предвид, че една от основните цели на настоящия регламент е спазването на ОДУ и отпуснатите на държавите-членки квоти и че институциите признават необходимостта от съществено подобрене на тази система, изглежда по-целесъобразно да се преразгледат системите за управление, преди да се реформира системата за контрол. В крайна сметка ЕИСК препоръчва най-напред да се направи цялостно и задълбочено преразглеждане на основните елементи на ОПОР и анализ на различните приложими модели на управление, а новите мерки за контрол да се приспособят към тях.

3.5. Комитетът изразява съжаление, че Комисията е представила целия законодателен пакет, включващ съобщението, предложението за Регламент и оценката на въздействието, по едно и също време. Обикновено Комисията представя най-напред съобщението, за да може то да се използва като опорен документ в разискванията по предложението. ЕИСК счита, че за да може реформата да се увенчае с успех, в процеса трябва да бъдат включени засегнатите стопански субекти и да се проведе задълбочена дискусия с тях. Не може да се извърши реформа на обхвата на предложението без задълбочено обмисляне.

3.6. Предложението за Регламент значително повишава броя на задълженията на риболовните кораби и администрацията в тази сфера. ЕИСК счита, че тази ситуация може да породи сериозни практически проблеми, тъй като нито държавите-членки, нито Комисията разполагат с достатъчно структури и човешки ресурси, за да събират и обработват цялата информация, предвидена в предложението. Освен това нарастват задълженията на стопанските субекти. Комитетът счита, че в този кризисен период би било неподходящо да се повишава административната тежест за държавите-членки и стопанските субекти, като се има предвид, че въздействието, както в предприятията, така и в заетостта, по-специално за корабите с дължина от 10 до 15 метра, може да бъде много отрицателно.

⁽⁴⁾ Регламент (ЕО) № 1005/2008 на Съвета от 29 септември 2008 г. за създаване на система на Общността за предотвратяване, възпиране и премахване на незаконния, недеклариран и нерегулиран риболов (ОВ L 286, 29.10.2008 г.).

⁽⁵⁾ Регламент (ЕО) № 1006/2008 на Съвета от 29 септември 2008 г. относно разрешения за риболовни дейности на риболовните кораби на Общността извън водите на Общността и достъпа на кораби на трети държави до водите на Общността (ОВ L 286, 29.10.2008 г.).

⁽⁶⁾ Общ допустим улов.

⁽⁷⁾ Специален доклад № 7/2007 г. на Сметната палата на ЕС.

3.7. ЕИСК вярва, че процесът на опростяване трябва да бъде постепен поради комплексния характер на анализа и последващото прилагане на опростената правна рамка, високата икономическа цена на въведените системи, както и поради обичайните за подобен процес липса на опит и трудно ориентиране в началните етапи. Предложените промени са много всеобхватни и Комитетът счита, че те се нуждаят от по-задълбочен и продължителен дебат. Поради това Комитетът смята, че за да могат държавите-членки да се приспособят към промените, които в крайна сметка ще бъдат въведени в законодателството в областта на контрола, в член 16 следва да се предвиди достатъчно дълъг преходен период.

3.8. ЕИСК вярва, че културата на спазване трябва да се основава на сътрудничество, разбирателство и добронамереност на заинтересованите страни, а не на засилване на мерките и процедурите за контрол и санкциониране. По-опростеното регламентиране, което е лесно разбираемо за заинтересованите страни, ще благоприятства спазването.

3.9. Комисията иска да ѝ бъдат отредени по-големи правомощия по отношение на контрола. Комитетът счита, че трябва да се отчита балансът между Съвета и Комисията с цел да се избегне конфликт между правомощията в бъдеще.

3.10. ЕИСК счита, че в Регламента следва да бъде обмислена възможността неизползваните квоти за риболов да бъдат предложени на други държави-членки, за да се повиши рентабилността на техните рибовъдни стопанства.

4. Специфични бележки

4.1. Комитетът счита, че разрешението за риболов, издадено на риболовен кораб на Общността, не трябва да се ограничава само до водите на Общността, поради което препоръчва да се заличи текстът „във водите на Общността по принцип“ в член 4, параграф 8.

4.2. По отношение на член 4, параграф 10, ЕИСК счита, че определението на „защитена морска зона“, която се намира във води на Общността и има въздействие върху риболовната дейност, би трябвало да включва процедура на Общността за създаване, използване, контрол и наблюдение на тези зони.

4.3. Член 4, параграф 17 дава определение на „преработка“, в което се включват процесите на почистване и изкормване, охлаждане или замразяване. Комитетът счита, че определението на преработка трябва да бъде свързано с промени в органолептичните характеристики на морските ресурси, а не с процесите, свързани със самото съхранение на продукта, които са предназначени да предложат рибни продукти с по-високи гаранции за потребителите по отношение на общественото здраве, поради което предлага споменатите дейности в определението за преработка да бъдат заличени.

4.4. ЕИСК смята, че в буква е) на член 7 трябва да се споменат зоните „в открито море“, за които не отговаря регионална организация за управление на рибарството.

4.5. Комитетът счита, че предвидената в член 9 система за наблюдение на корабите чрез устройство, което през равни интервали излъчва данни за местоположението и идентификацията на кораба, не трябва да се изисква за корабите с обща дължина между 10 и 15 метра. Тези кораби имат ограничения в дейността си поради собствените си характеристики и трябва да извършват риболов в крайбрежните зони, които могат лесно да бъдат контролирани. От друга страна, разходите в резултат от прилагането на системата ще бъдат значителни и непропорционални за този сегмент от флота, съставен от множество малки и средни предприятия, които осигуряват заетост за голям брой хора.

4.6. ЕИСК е на мнение, че предвидените разпоредби в член 14 относно дневника за улова за корабите на Общността са прекалено обременяващи, водят до по-голяма административна тежест за неговата проверка и трябва да бъдат ограничени само до риболовна дейност, за която съществуват достатъчно основания за прилагане на такива разпоредби.

4.6.1. В член 1 на посочения параграф се постановява, че в дневника се указват количествата от всеки вид, изхвърлени в морето. Комитетът счита, че посоченият улов би трябвало да се вписва само ако е над определено количество, например 50 кг.

4.6.2. В член 14, параграф 3 се посочва, че разрешеното допустимо отклонение за вписаните в дневника оценки на количествата в килограми на рибата, задържана на борда, е 5 %. Според ЕИСК вече е трудно да се постигне настоящата стойност на отклонението, която в най-ограничителния случай е 8 % в плановете за възстановяване. Повишената бюрократична тежест, присъща на твърде ниското допустимо отклонение, и предизвиканите от нея усложнения за рибарите, които не успяват да го спазват и ще бъдат подложени на многобройни санкции, противоречат на целта за опростяване на системите за контрол; поради това нейното прилагане не се препоръчва.

4.6.3. ЕИСК счита, че определените коефициенти на преобразуване, които имат за цел теглото на съхранената риба да бъде изразена в живо тегло и които се различават в отделните държави-членки и по този начин оказват въздействие върху изчислението на улова на всяка страна, трябва не само да се определят въз основа на средно аритметичните стойности, приложими в държавите-членки, а и да отчитат особеностите и характеристиките на всеки риболовен район. От друга страна, трябва да се отчита въздействието, което може да окаже върху принципа за относителна стабилност смяната на националните коефициенти на преобразуване с общности коефициенти.

4.7. Регламентът относно електронното записване ⁽⁸⁾ не предвижда използването на този метод за кораби с дължина до 15 метра. ЕИСК счита, че не трябва да се включват корабите между 10 и 15 метра, докато администрациите на държавите-членки не направят оценка на функционирането и последиците от прилагането му за кораби с дължина над 15 метра и докато не бъде натрупан практически опит. Следва да се отбележи, че електронното записване няма да бъде задължително до 1 януари 2010 г. за корабите с дължина над 24 метра и до 1 юли 2011 г. за корабите с дължина над 15 метра. Също така, в член 15 на предложението не са предвидени дерогаиите за кораби с дължина над 15 метра, които са в сила при процедурите, свързани с електронното записване, поради което Комитетът настоява за последователност между двете разпоредби.

4.8. ЕИСК счита, че предвиденото в член 17 предварително уведомление трябва да се дава само когато това е основателно, както е в момента. Понастоящем то се изисква в случай че корабите имат запържан на борда улов от видове, включени в планове за възстановяване, като по този начин се избягва допълнителната работа, която често няма да донесе полезна информация, като например при липса на улов. Комитетът счита, че уведомлението за улова трябва да се определи въз основа на минимално представително количество.

4.9. Комитетът смята, че предварителните уведомления от страна на капитаните на риболовни кораби или на техни представители трябва винаги да се предават на държавата на флага, а не на крайбрежните държави или на държавата на разтоварването. Понастоящем уведомлението от кораба винаги трябва да бъде отправено до комуникационния център на неговата държава на флага и тези комуникационни центрове трябва да изпращат информацията към останалите държави-членки ⁽⁹⁾.

4.10. ЕИСК счита, че забраната за трансбордиране в морето, предвидена в член 18, може да породи сериозни проблеми при някои видове риболов, тъй като ще затрудни икономическата жизнеспособност на засегнатите флоти. Освен това, забраната за трансбордиране с цел последваща преработка и замразяване в морето или близо до риболовните райони може да застраши качеството на рибата за консумация.

4.11. По отношение на член 21, ЕИСК счита, че срокът от два часа след разтоварването за изпращане по електронен път на данните от декларацията за разтоварване, е твърде кратък и може да породи проблеми при изпълнението. Поради това, Комитетът предлага да се определи срок от 24 часа, като се има предвид, че настоящият срок е 48 часа.

4.12. Комитетът счита, че член 28 би трябвало да определи необходимите процедури, така че излишните и неизползвани квоти на определена държава-членка да могат да се ползват при определени условия от други държави-членки, както и процедури за прехвърляне на квоти на държава-членка от една година към следващата. Също така, при коригиращите мерки, обезщетяването на държава-членка за забрана на риболовни дейности следва да се извършва чрез бързи и лесно приложими механизми.

4.13. ЕИСК счита, че член 33 може да създаде проблеми на определени флоти, които извършват улов на дребни пелагични видове и трансбордиране на улова в пристанище с цел преработка в хладилни кораби. Също така, може да окаже въздействие върху онези части от флота, които разтоварват своя улов в държава-членка, различна от тяхната собствена, за да бъде превозен с товарни автомобили до пристанищата на други държави-членки, където в крайна сметка ще бъде пуснат на пазара.

4.14. По отношение на съхраняването на видове, които са обект на план за възстановяване, предвидено в член 35, ЕИСК подкрепя тяхното съхраняване в контейнери, отделно от останалия улов и контролирани с етикети, но счита, че отделното съхраняване на тези контейнери не води до по-ефективен контрол върху улова, тъй като контейнерите, съдържащи видове, които са обект на планове за възстановяване, във всички случаи ще бъдат маркирани с етикети, указващи кода на ФАО за съответния вид.

4.15. Що се отнася до регистрацията на изхвърлянията, регламентирана в член 41, ЕИСК счита, че тя е изключително важна за запазването на ресурсите и за повишаването на качеството на научните оценки, преди всичко при смесения риболов. Комитетът настоява за намаляване на изхвърлянията с цел да се обезпечи устойчивост. Въпреки това счита, че изискванията за регистрация на изхвърлянията са непропорционални и несъвместими със същинската риболовна дейност, като поражат твърде голямо бреме, което може да застраши сигурността на кораба, благосъстоянието на рибарите или хигиенните условия. Освен това изразът „незабавно“ е прекалено неясен и поражда правна несигурност.

4.16. По отношение на забраната на риболовни дейности с незабавен ефект, регламентирана в текстовете от член 43 до член 46, Комитетът е на мнение, че това е чувствителен въпрос и подобна мярка се нуждае от задълбочена оценка, преди да бъде приведена в изпълнение. Като се има предвид, че предложението за регламент относно техническите мерки ⁽¹⁰⁾ ще въведе специална законодателна рамка, ЕИСК смята за по-целесъобразно да се изчака приключването на анализа на този документ. Във всички случаи механизмите както за забрана, така и за повторно отваряне на риболовна зона трябва да бъдат гъвкави и лесно приложими. В този смисъл, Комитетът смята, че установената процедура за повторно отваряне на определени временно затворени зони, в която се предвижда научен наблюдател на борда, е трудно изпълнима, ако се цели нейното своевременно изпълнение с оглед да не бъдат ненужно засегнати интересите на рибарите.

⁽⁸⁾ Регламент (ЕО) № 1966/2006 на Съвета относно електронното записване и отчитане на риболовни дейности и относно средствата за дистанционно наблюдение (ОВ L 409, 30.12.2006 г.)

⁽⁹⁾ Регламент (ЕО) № 1077/2008 на Комисията за определяне на подробни правила за прилагане на Регламент (ЕО) № 1966/2006 г. (ОВ L 295, 4.11.2008 г.)

⁽¹⁰⁾ Предложение за регламент на Съвета относно опазването на рибните ресурси посредством технически мерки. COM(2008) 324 окончателен.

4.17. Комитетът не счита за основателно, съгласно член 47, параграф 3, уловът на видове, обект на многогодишен план, при любителски риболов да се приспада от съответните квоти на държавата-членка на флага, тъй като това поставя в неблагоприятно положение професионалните рибари, които си изкарват прехраната с тази дейност. Освен това Комитетът счита, че любителският риболов би трябвало да се регламентира и контролира по подходящ начин във всички държави-членки с цел защита на рибните ресурси.

4.18. Член 84 въвежда система от наказателни точки за санкциониране на рибарите, които нарушават правилата на ОПОР. Комитетът смята, че тази система не е подходяща, от една страна поради дискриминационния си характер спрямо флотите на трети страни, които няма да участват в тази система и които осигуряват над 60 % от вътрешната консумация на риба в Европейския съюз, а от друга, поради почти пълното незачитане на принципа на пропорционалност – предложението за отнемане на разрешителното за риболов би довело до затваряне на засегнатото рибарско предприятие и последваща загуба на заетост.

4.19. Комитетът счита за прекомерни предвидените в член 95 финансови мерки. В действителност, временното преустановяване и спирането на финансова помощ от Общността за дадена държава-членка поради трудности с изпълнението на предвидените в регламента задължения би имало сериозни последици за операторите в рибарския сектор, които ще се окажат санкционирани.

4.20. Член 96 предвижда забрана на риболовните дейности поради неизпълнение на целите на ОПОР от страна на държавите-членки. Комитетът счита, че формулировката на посочения член използва много неясни термини, които могат да бъдат подвеждащи. ЕИСК счита, че забраната на риболовна дейност трябва да се извършва само в изключителни случаи и единствено при наличие на основателни причини и потвърдени факти. Следва ясно да се определят прагове, при които да бъде прилагана тази мярка.

4.21. Комитетът изразява загриженост от трудността при гарантиране на поверителността и професионалната и търговска тайна, като се има предвид количеството електронни комуникации и броят на хората, изпращащи и получаващи отчети, както и множеството изисквани инструменти за комуникация, позициониране и идентификация.

Резултати от гласуването:	За: 75	Против: 98	Въздържали се: 11
----------------------------------	--------	------------	-------------------